

**TRATADO DE LIBRE COMERCIO
COLOMBIA – ESTADOS UNIDOS:
ANÁLISIS DEL IMPACTO ECONÓMICO SOBRE LA REGIÓN
BOGOTÁ-CUNDINAMARCA**

DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN ELABORADO POR FEDESARROLLO
PARA LA CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ

Investigadores Principales: Mauricio Cárdenas, Juan Camilo Chaparro,
Cristina Gamboa, Marcela Meléndez, Mauricio
Reina y Juan Gonzalo Zapata

Investigadores Asistentes: Camila Casas, María Lucía Guerra, Arturo
Harker y Renata Pardo

Diciembre, 2004




TABLA DE CONTENIDO

<u>9</u>	Capítulo 1	Introducción
<u>1</u>	Capítulo 2	Caracterización económica de la región Bogotá – Cundinamarca
		I. Introducción
		I.A. Población
		I.B. Actividad Económica
		I.C. Empleo
		II. Los Flujos comerciales de bienes de la región Bogotá – Cundinamarca
		III. La industria manufacturera de la región Bogotá – Cundinamarca
		IV. Situación fiscal (y otros indicadores regionales)
		V. Conclusiones
		VI. Bibliografía del Capítulo 2
<u>34</u>	Capítulo 3	Oportunidades y retos para los sectores de la región Bogotá – Cundinamarca
<u>34</u>		I. Introducción
<u>35</u>		II. Metodología de Análisis
<u>36</u>		II.A. Productos Analizados
<u>37</u>		II. B. Indicadores utilizados para estimar la competencia relativa
		II.C. El modulo sobre el TLC con Estados Unidos de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo
		III Competitividad relativa sectorial de la región Bogotá – Cundinamarca
		III.A. Acceso de mercados
<u>61</u>		III.B. Resultados competitividad relativa sectorial de la región Bogotá – Cundinamarca
<u>77</u>		IV. Sectores de Bogotá – Cundinamarca no competitivos con potencial exportador
		IV.A. Sectores Mineros e Industriales
		IV.B. Sectores Agropecuarios y Agroindustriales

V. Vulnerabilidad Regional a las Importaciones desde Estados Unidos	
V.A. Sectores Mineros e Industriales: resultados sectores vulnerables	
V.B. Sectores Agropecuarios y Agroindustriales	
VI. El Comercio de servicios: una aproximación a la competitividad relativa de Estados Unidos y la región Bogotá – Cundinamarca	
VI.A Los modos de suministros de servicios y los problemas Estadísticos	
VI.B. Evolución reciente del comercio transfronterizo	
VII. Resultados del modulo especial sobre el TLC de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo	
VII.A. Resultados generales de la Encuesta	
VII.B. Percepciones sobre la Actividad Exportadora	
VII.C. Expectativas sobre las compras del exterior	
III VIII. Análisis de regiones económicas de interés, resultados de los foros sobre Impacto Sectorial del TLC	
112 VIII.A. Renglones Agropecuarios y Agroindustriales,	
138 VIII.B. Características Generales Industrias gráficas	
149 VIII.C. Textiles y Confecciones	
164 VIII.D. Cuero y Calzado	
179 VIII.E. Químicos y Petroquímica	
193 VIII.F. Metalúrgica y Metalmecánica	
212 VIII.G. Servicios de Salud	212
X. Bibliografía del Capítulo 3	217

Capítulo 4 Análisis de Equilibrio General 233

I. Introducción	
II. Métodos de Análisis	
II.A. Limitaciones de la Introducción y la Metodología	
II.B. Construcción de una Matriz de Contabilidad Social para Región	
II.C. Modulo de Equilibrio General de Fedesarrollo	
II.D. Características de los Escenarios de Política Arancelaria	
III. Resultados de los Escenarios	
IV. Conclusiones	
V. Bibliografía del Capítulo 4	

Capítulo 5 Políticas Públicas Frente al TLC con los EE.UU.

I. Introducción

II. Herramientas y Programas de Política

II.A. Experiencia Nacional y Local

II.B. Experiencia Internacional

III. Conclusiones y Recomendaciones

IV. Bibliografía del Capítulo 5

Capítulo 6 Estrategia de Divulgación 322

I. Introducción

II. Talleres sectoriales

III. Realización de un video

IV. Edición de un libro

V. Información e internet

Capítulo 1: Introducción y Resumen

La descentralización fiscal y la apertura comercial han sido, sin duda, las principales transformaciones de la economía colombiana en los últimos quince años. Dichas transformaciones han consolidado a la región conformada por el Distrito Capital y el departamento de Cundinamarca como el principal polo de desarrollo de la nación. Hoy en día, la región Bogotá-Cundinamarca goza de una sólida situación fiscal y un importante dinamismo en varios sectores productivos, que van desde la agricultura hasta los servicios.

Aunque la balanza comercial de la región es deficitaria, el crecimiento tanto de importaciones como de exportaciones ha sido vital para la economía regional. Dentro del comercio exterior de la región, Estados Unidos juega un papel protagónico, toda vez que representa el 37% de las importaciones totales y el 34% de las exportaciones. Como es bien conocido, el gobierno colombiano —conjuntamente con los gobiernos de Ecuador y Perú— adelanta en la actualidad negociaciones con el gobierno de los Estados Unidos, tendientes a suscribir un tratado de libre comercio durante el año 2005.

El propósito central de este trabajo es evaluar el impacto del Tratado de Libre Comercio (TLC) sobre la economía de la región, lo cual no es una tarea fácil. Desde un punto de vista analítico, es necesario combinar diversas metodologías que permitan identificar diferentes canales a través de los cuales el TLC puede afectar el desempeño económico de la región. El trabajo utiliza varias herramientas analíticas, que vistas en su conjunto, mejoran el entendimiento de la realidad económica de la región y, con ello, el diseño de las políticas públicas.

No cabe duda que el TLC representa oportunidades y amenazas. Algunos sectores productivos requerirán adecuarse para competir en el mercado estadounidense y explotar su potencial de crecimiento, y otros tendrán que hacerlo para enfrentar la creciente exposición a la competencia en los mercados locales. Adicionalmente, algunos sectores de baja competitividad se contraerán ante la mayor competencia. Esto traerá consigo el desplazamiento de los factores productivos empleados en ellos y la necesidad de reubicarlos lo más pronto posible, con el fin de mitigar los costos económicos y sociales

que esto puede representar. Cuando el ajuste a través de los mercados es lento y costoso, la intervención oportuna de los gobiernos resulta clave.

Entendiendo lo anterior, la Cámara de Comercio de Bogotá ha iniciado en múltiples frentes actividades tendientes a facilitar la adecuación de la economía de la región Bogotá-Cundinamarca a las nuevas realidades impuestas por la mayor integración comercial con Estados Unidos. En este documento, que es parte de ese esfuerzo, se presenta una completa radiografía de la estructura productiva de la región. La premisa es que a mayor conocimiento de las potencialidades y vulnerabilidades de la economía, mayor la capacidad para brindar a los empresarios, y a la región en general, el acompañamiento adecuado.

El documento está organizado de la siguiente manera. El Capítulo 2 *Caracterización económica de la región Bogotá-Cundinamarca* analiza de manera general la economía de la región. El Capítulo 3 *Oportunidades y retos para los sectores de la región Bogotá-Cundinamarca* revisa en detalle las oportunidades y retos de la economía regional, a partir de un análisis sectorial exhaustivo. Este capítulo incorpora los resultados de una encuesta realizada por Fedesarrollo entre empresarios industriales de la región sobre sus expectativas sobre el TLC, y ocho estudios sectoriales que se debatieron en talleres de trabajo con empresarios de la región. El Capítulo 4 *Análisis de equilibrio general* estudia los posibles impactos macroeconómicos del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos sobre la economía de la región. El Capítulo 5 *Políticas Públicas frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos* revisa el menú de instrumentos de política disponibles para apoyar la adecuación de la economía regional en el contexto del mencionado acuerdo comercial, basado en alguna experiencia internacional relevante para su implementación y ofrece recomendaciones para el diseño adecuado de programas de política. El Capítulo 6 *Estrategia de divulgación* propone las líneas de acción sugeridas para difundir los resultados del estudio. A continuación se resumen los principales hallazgos del análisis realizado en este trabajo.

En el Capítulo 2 *Caracterización económica de la región Bogotá-Cundinamarca*, se identifica la región como una importadora neta y de baja inserción internacional desde el punto de vista de las exportaciones. Se señala que para aprovechar las oportunidades que ofrece un TLC con los Estados Unidos y para mitigar los costos que traerá consigo la

mayor exposición a la competencia, la región parte con una desventaja por la lenta recuperación del empleo tras la recesión, pero también con una ventaja importante que es la solidez fiscal, que le facilitará atraer recursos y financiar una agenda interna de políticas que apoye adecuadamente su proceso de transición. La caracterización de la economía regional que se presenta en este capítulo es un abrebocas al análisis más detallado que se entrega en el resto del documento. El análisis general permite, sin embargo, señalar el potencial que representa para la región concentrar una proporción tan importante de la actividad económica del país. En particular, el hecho de que su economía sea predominantemente una economía de servicios, ubica a la región en una posición interesante, si se examina la evolución de otras economías que en contextos de integración comercial han impulsado su actividad en este sector. Finalmente, en este capítulo se señala que la región corre el riesgo de ser receptora neta del desempleo de otras regiones ante la mayor apertura con los Estados Unidos. Prepararse para absorber la mano de obra desplazada, es un reto que enfrenta la región.

En el Capítulo 3 *Oportunidades y retos para los sectores de la región Bogotá-Cundinamarca*, se identifican renglones de la economía regional que presentan buenos resultados en términos de competitividad externa relativa y, por ende, poseen potencial en un escenario de mayor integración económica con Estados Unidos. La batería de indicadores utilizada permite, en primera instancia, identificar que la región cuenta con 26 sectores industriales y mineros competitivos (de un total de 97) y 11 segmentos agropecuarios y agroindustriales competitivos (de un total de 46). Estos 37 sectores representaron en promedio 88,5% del monto exportado por la región a Estados Unidos, y 73,9% del valor de las ventas externas totales a todos los destinos durante el período 1998-2002. En segundo término, los indicadores señalan que 24 sectores de la región presentan complementariedad comercial con Estados Unidos, es decir que ese país muestra vocación importadora en los mercados internacionales. De esta manera, el análisis realizado sobre segmentos competitivos y con complementariedad comercial con Estados Unidos señala intereses de negociación en cuanto a futuros desmontes de tarifas para acceder al mercado estadounidense. En tercer lugar, los ejercicios realizados muestran que 51 sectores industriales y mineros, y 26 agropecuarios y agroindustriales revelan desventajas competitivas en materia de comercio exterior y, por ende, podrían estar en una posición

vulnerable ante un eventual incremento en los flujos comerciales. En estos casos, sin embargo, se demuestra que en su gran mayoría Estados Unidos no es un proveedor competitivo del mercado regional, lo que reduce su eventual vulnerabilidad. Estos resultados deben servir de insumo en la posición negociadora colombiana.

Los resultados de la encuesta a 270 industriales de Bogotá-Cundinamarca describen un panorama alentador frente a la suscripción de un acuerdo comercial entre Colombia y Estados Unidos. Los exportadores de la región, de una parte, confían en que podrán aumentar de forma importante sus ventas a Estados Unidos ante una mayor integración económica con esa nación. Sin embargo, entre los principales cuellos de botella para mejorar su desempeño exportador reportan la existencia de notables problemas con el costo y la logística del transporte de sus mercancías. Por ende, para que se materialice un aumento en las exportaciones es necesario que los gobiernos nacional y local enfoquen sus esfuerzos a solucionar este tipo de obstáculos para el florecimiento de la actividad privada orientada a mercados externos.

De otra parte, las empresas de Bogotá-Cundinamarca que afirman no participar en la actividad exportadora sostienen que sus condiciones de vulnerabilidad ante la competencia de productos estadounidenses en el mercado local son relativamente bajas. En este mismo sentido, las perspectivas para la industria regional son positivas pues estos empresarios vislumbran que la pérdida de mercado ante productos importados de Estados Unidos probablemente será leve.

El Capítulo 3 contiene ocho estudios sectoriales, cuyos principales resultados fueron debatidos en talleres con empresarios de la región. Los sectores y/o cadenas productivas analizadas en esos foros fueron los siguientes: i) *hortofruticultura*; ii) *productos lácteos*; iii) *industrias gráficas*; iv) *textiles y confecciones*; v) *cuero y calzado*; vi) *químicos y petroquímica*; vii) *metalurgia y metalmecánica*; y viii) *servicios de salud*. Entre los numerosos aspectos tratados, se destaca que para muchos de estos sectores donde predomina una estructura microempresarial (como en el caso de *hortofruticultura*, *productos lácteos*, *textiles y confecciones* y *cuero y calzado*) es crucial avanzar en esquemas de asociatividad entre empresarios de tal manera que puedan a futuro atender pedidos internacionales de mayor escala.

El Capítulo 4 complementa el análisis de competitividad relativa con simulaciones de equilibrio general. Es necesario tener presente que las estimaciones realizadas determinan el efecto adicional de crecimiento asociado únicamente a los choques en la política arancelaria y por lo tanto las cifras deben ser interpretadas como puntos porcentuales adicionales de crecimiento por encima de las sendas de largo plazo. La simulación de diferentes los diferentes escenarios de política a partir del modelo de equilibrio general de Fedesarrollo permite obtener las siguientes conclusiones:

- (1) El efecto de la desgravación arancelaria con Estados Unidos sobre la economía regional sería positivo, aunque con diferencias importantes entre sectores. El PIB regional crecería 1.5 puntos porcentuales adicionales con un gran impulso proveniente de la industria manufacturera, los servicios financieros y los demás servicios. La producción de textiles, prendas de vestir y productos de cuero sería el sector más dinámico, con un crecimiento adicional de 4.2%. Por el contrario, la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo sufriría una contracción de aproximadamente medio punto porcentual.
- (2) No suscribir un acuerdo comercial con Estados Unidos probablemente implicaría la pérdida de preferencias arancelarias. En este caso, la generación de valor agregado en la región caería en 0.82%, con una gran deterioro en el desempeño de la actividad agropecuaria, cuya producción se reduciría en cerca de 4 puntos porcentuales por debajo de la senda de largo plazo.
- (3) Los efectos indirectos del TLC sobre la demanda que ejercen las diferentes regiones del país por los bienes y servicios producidos en Bogotá-Cundinamarca, son de gran importancia. Esto es especialmente cierto en el caso del sector servicios. Las exportaciones de servicios financieros y servicios de educación al resto del país ganarían un gran dinamismo, con tasas de crecimiento mayores al 10%. A su vez, el total de las ventas regional al resto del país aumentaría en poco más de 3 puntos porcentuales.

Por último, el Capítulo 5 revisa las herramientas de política disponibles para acompañar la adecuación de la economía ante las exigencias del TLC. De la experiencia nacional e internacional se puede concluir:

- (1) Las políticas utilizadas en contextos similares no varían de manera importante de una experiencia a otra. Lo que hace una diferencia es su forma de implementación. En general, al diseñar un programa de política debe considerarse el contexto institucional en el que tendrá lugar su implementación. En países con niveles relativamente bajos de desarrollo institucional como Colombia, por ejemplo, los subsidios se filtran con frecuencia hacia grupos no prioritarios. En caso de elegirse este tipo de herramienta, su entrega debe enmarcarse en procedimientos que sean poco discrecionales en los que los beneficiarios tengan que competir para acceder a los beneficios y los beneficios sean de carácter transitorio.
- (2) Debe evitarse la introducción de tratamientos preferenciales bajo la forma de exenciones o flexibilización de la normatividad para algunos grupos. Los tratamientos de excepción usualmente tienen efectos menores en el largo plazo y exponen a los gobiernos a las presiones del lobby.
- (3) Es fundamental jerarquizar las necesidades de apoyo con el fin de aprovechar adecuadamente los recursos disponibles. Para esto se requiere contar con información estadística adecuada acerca de las características de cada sector y de los factores productivos que emplea.
- (4) Ningún instrumento reemplaza la preparación de los recursos para moverse entre sectores económicos. Es fundamental contar con políticas para facilitar la reconversión que sea necesaria. Las evaluaciones realizadas señalan que en cuanto a la reconversión laboral, lo crucial es la formación general, que permita adquirir habilidades utilizables en más de un tipo de negocio, como inglés, computadores y tecnologías de gestión, entre otras.
- (5) Cualquier esfuerzo por facilitar la reconversión (laboral y/o tecnológica), deberá apoyarse de manera importante en las instituciones de la región. Es fundamental fortalecer en la región el desarrollo de sistemas de capacitación y calificación

descentralizados, en asocio con el SENA. Desde el punto de vista de la implementación práctica de esquemas descentralizados, los gobiernos de la región deben participar en la creación de “fondos de entrenamiento” que sirvan para financiar estos esfuerzos.

- (6) El foco de una política adecuada de apoyo financiero al sector empresarial debe ser el desarrollo de esquemas mediante los cuales se mitigue el factor de riesgo que representa ser pequeño y no tener una historia de relación con el sistema financiero. Un ejemplo de éste tipo de esquemas que valdría la pena replicar es el sistema argentino de Sociedades de Garantía Recíproca.
- (7) Debe considerarse la importancia del desarrollo de la infraestructura local y regional para facilitar la movilidad de los factores productivos y su capacidad de ajuste (lo cual contribuiría a moderar los gastos en esfuerzos de reconversión en el mediano plazo). Esto debería procurarse a partir del desarrollo de esquemas de co-inversión entre el gobierno nacional y la región.
- (8) Resulta clave diseñar procesos de evaluación adecuados que permitan establecer el valor social y económico de los programas de apoyo a tiempo y suspenderlos cuando hayan cumplido sus objetivos. Para que esto sea posible es necesario que en las evaluaciones se consideren grupos de control que no hayan tenido acceso a los beneficios de las políticas de apoyo.

Capítulo 2: Caracterización económica de la región Bogotá-Cundinamarca

I. Introducción

La región conformada por el Distrito Capital y los 116 municipios de Cundinamarca es de gran relevancia para la economía colombiana. El propósito de este capítulo es identificar las principales características económicas de la región, con el objetivo de contextualizar el análisis de los riesgos y las potencialidades frente a la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. El capítulo está organizado de la siguiente manera. La primera sección discute la evolución de los grandes agregados macroeconómicos de la región. La segunda sección describe los flujos comerciales. La tercera sección presenta en mayor detalle su industria manufacturera. La cuarta sección reseña la situación fiscal de la región y la última sección concluye.

I.A. Población

La región Bogotá-Cundinamarca tiene una población superior a 9 millones de habitantes, de los cuales alrededor de 2 millones corresponden al departamento de Cundinamarca¹. En Bogotá y sus municipios aledaños la población crece a tasas muy superiores a las del resto de municipios de la región. Según Molina (2003), "...las tasas de crecimiento de los trece municipios del área de influencia inmediata de Bogotá sobre la Sabana, presentan en conjunto tasas estimadas de crecimiento a lo largo de los quinquenios comprendidos entre 1995 y 2020 que: i) tienden a superar en más de 7 por mil las tasas de todo el conjunto de Cundinamarca; ii) son mucho más elevadas que las de los otros 103 municipios del departamento considerados en conjunto y iii) son más elevadas (particularmente en las cabeceras) que las de Bogotá". Se estima que la población de Bogotá y sus 13 municipios vecinos aumenta cada año en cerca de 200,000 habitantes, de los cuales cerca de 160.000 corresponden a Bogotá. Más del 50% son inmigrantes provenientes de Cundinamarca y otras zonas del país. Existe concentración de la población también en otros polos urbanos de desarrollo, especialmente en los municipios vecinos a la capital y en municipios intermedios como La Mesa y Zipaquirá.

Actualmente el departamento tiene 60 municipios con crecimientos de su población menores al 1%; 53 de ellos tienen tasas negativas. La actividad económica está concentrada en un

¹ En 1973 la población de los 116 municipios de Cundinamarca representaba el 29% del total de la región y en 1995 su participación disminuyó a poco más del 25%.

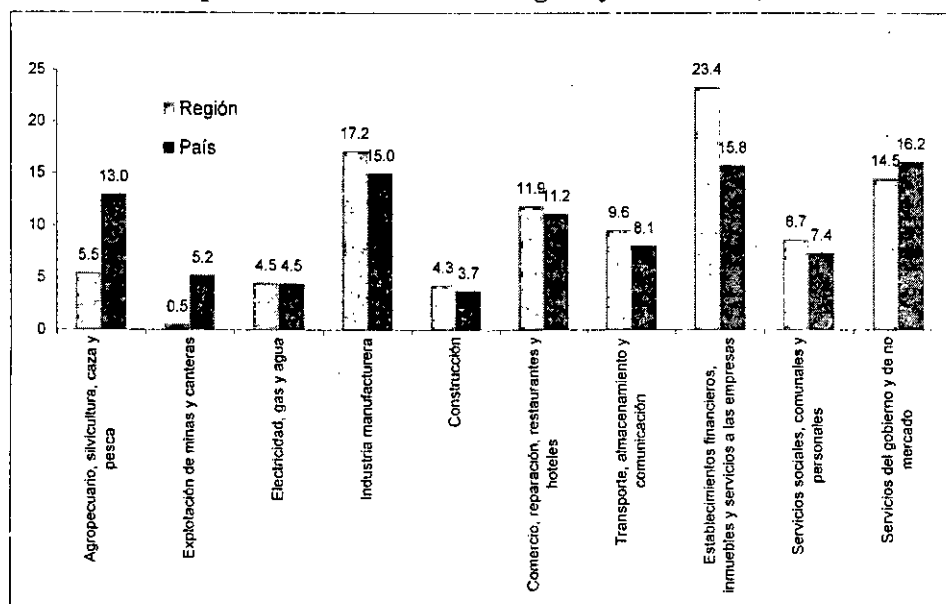
grupo de 43 municipios que a su vez explican más de 80% el total del crecimiento poblacional del departamento. En 31 de ellos la población crece a una tasa superior a la promedio nacional del 2.1%. Los municipios rurales y menos integrados económicamente, son expulsores de población. Esta dinámica, que ha representado un cambio notable en la distribución de la población a lo largo de las últimas décadas, representa un reto para la región en términos urbanísticos y de desarrollo. El problema del agotamiento del perímetro de la ciudad capital es una realidad.

I.B. Actividad económica

Según datos del DANE, la economía de la región representa cerca del 28% del PIB nacional. Bogotá representa 24% del PIB nacional, lo que convierte a la ciudad en el principal polo de la economía nacional. Durante la década de los años noventa la ciudad aumentó su participación en el PIB nacional en cerca 3 puntos porcentuales. Actualmente su PIB per capita es de aproximadamente US\$3.200 dólares, cerca del 40% superior al promedio nacional. Los periodos de crisis, sin embargo, han afectado más que proporcionalmente a la economía bogotana que al resto del país.

Existen diferencias centrales entre la estructura económica de la región Bogotá-Cundinamarca y la del país en general. En primer lugar, las actividades agropecuarias y mineras sólo representaron el 6% del PIB regional en 2001, mientras que su participación nacional fue del 18% (Gráfico I-1). Los servicios financieros e inmobiliarios, por el contrario, son relativamente importantes; cerca de una cuarta parte del producto regional corresponde a estas actividades. La economía regional está orientada de una manera importante hacia los servicios.

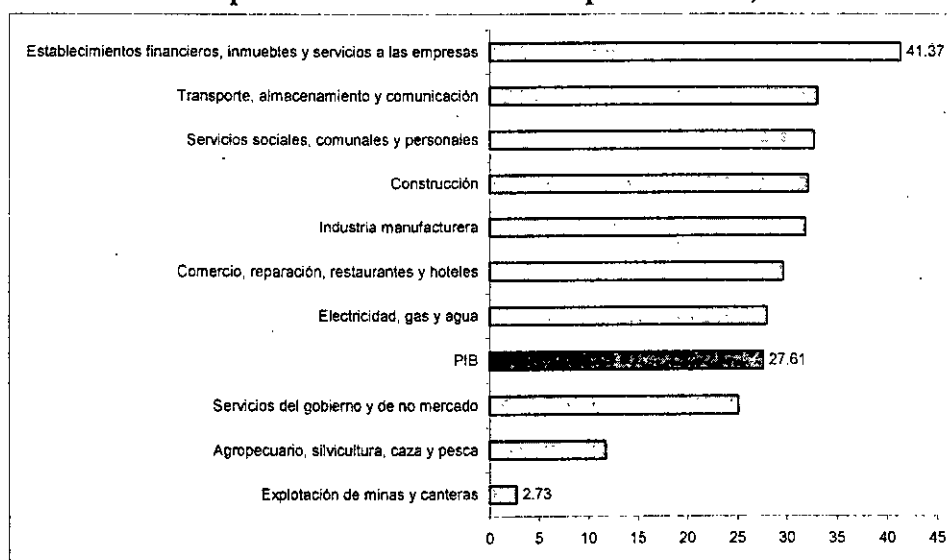
Gráfico I-1
Composición del PIB de la región y Colombia, 2001



Fuente: Cuentas Nacionales del DANE. Cálculos de los autores.

La participación de la región en la industria, la construcción y los servicios sociales y financieros sobre el total nacional superó el 30% en 2001. El Gráfico I-2 nos muestra que sólo los sectores agropecuarios, de minas y canteras y, de servicios del gobierno son menos importantes en la región que en la economía nacional.

Gráfico I-2
Participación en el PIB nacional por sectores, 2001



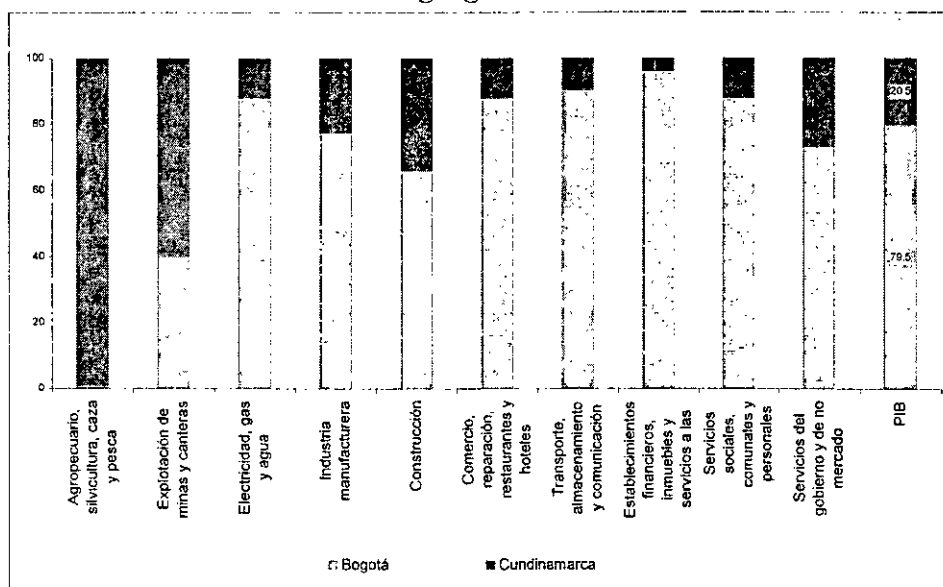
Fuente: Cuentas Nacionales del DANE. Cálculos de los autores.

Por su parte, la actividad productiva de Bogotá se concentra especialmente en el sector terciario. Según Centanaro (2002) la industria, el comercio, los servicios financieros, los servicios

inmobiliarios y el transporte explican cerca del 80% del total del PIB de la ciudad². Así, Bogotá concentra el 30% de la industria nacional, 22% de la construcción, 29% del transporte, 50% de correo y comunicaciones, 44% de la intermediación financiera, 38% de los servicios inmobiliarios y de vivienda, 75% de los servicios a las empresas, 45% de enseñanza de mercado (educación) y 34% de servicios de salud. Garay *et al.* (2000) afirman que la industria de Cundinamarca (4%) crece a tasas superiores que las de la ciudad (2.1%).

El PIB de Bogotá es cuatro veces el PIB de Cundinamarca. Sectorialmente, sin embargo, esta relación no se conserva. Como es de esperarse, las economías de la ciudad y el departamento son complementarias entre sí, ver Gráfico I-3. Prácticamente toda la actividad agropecuaria y minera se realiza en Cundinamarca, mientras que Bogotá concentra la mayor parte de las actividades de comercio, el transporte y los servicios financieros.

Gráfico I-3
Concentración geográfica del PIB, 2001



Fuente: Cuentas Nacionales del DANE. Cálculos de los autores.

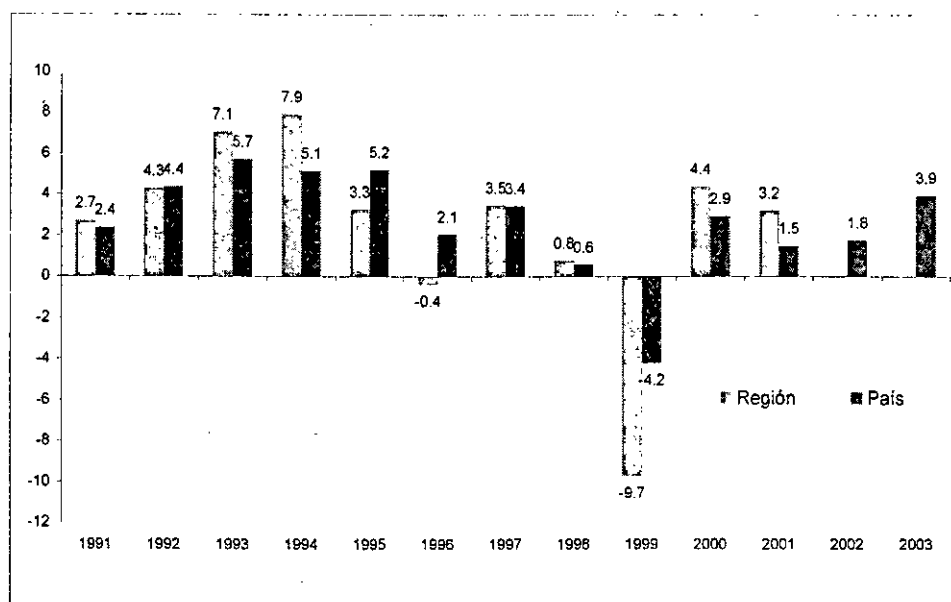
El país alcanzó tasas de crecimiento superiores a 5% durante el auge económico de principios de la década de los noventa. Durante este período el PIB regional creció a tasas aun superiores, excepto durante la recesión económica de 1999 que fue más severa que en el país. Además, en 1996 se experimentó una fuerte caída en la construcción y la minería. En 1999, todos los sectores se deterioraron excepto los servicios del gobierno. La caída de la

² Un detalle mayor del PIB de la ciudad y de la metodología para su medición se encuentra en “Cuentas económicas de Bogotá 1990-2000 y matriz insumo producto 2000 – metodología y resultados”. Dirección de estudios económicos – SHD, 2002.

producción de la región se acercó al 10% en 1999 en tanto que la del PIB nacional fue mucho menor, de 4,2%.

El Gráfico I-4 muestra que en la mayoría de los años de la década de los noventa el PIB regional tuvo un mayor crecimiento que el nacional. El producto regional retornó a una senda de crecimiento al iniciar la presente década. Según estimaciones de la Secretaría de Hacienda Distrital, el PIB de Bogotá creció 4,6% durante 2003, lo cual explica en buena medida la aceleración del crecimiento económico nacional durante el año pasado.³ Todo lo anterior hizo que la tasa de crecimiento promedio de la región entre 1990 y 2001 (2,3%) fuera ligeramente menor a la tasa nacional (2,6%).

Gráfico I-4
Crecimiento económico, 1991 – 2001



Fuente: Cuentas Nacionales del DANE. Cálculos de los autores.

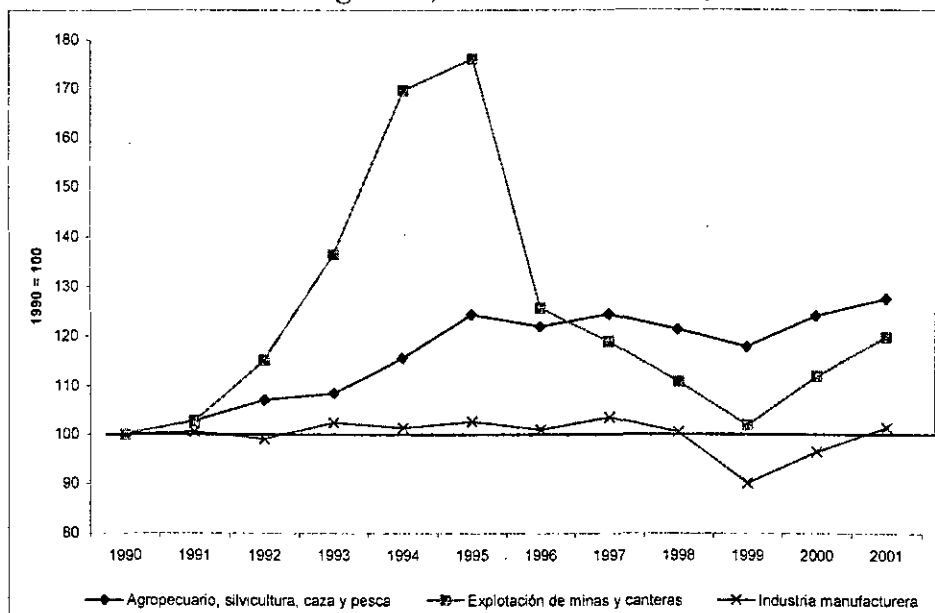
De otra parte, el Gráfico I-5 señala que la agricultura sufrió un relativo estancamiento entre 1995 y 1999 pero ha conservado una tendencia positiva de crecimiento. En cambio, la minería destaca por su volatilidad y llama la atención como el valor agregado total de la industria no creció en términos reales entre 1990 y 2001.

Según un estudio de Silva para la CEPAL, que analiza la evolución del producto per cápita en Bogotá D.C. y de 23 departamentos del país, solamente el Valle del Cauca, Bogotá y Cundinamarca pueden clasificarse como regiones dinámicas, con un alto PIB per cápita. Adicionalmente, este estudio señala que Cundinamarca es el departamento con el mayor

³ Desafortunadamente las cuentas nacionales departamentales del DANE sólo llegan hasta 2001.

crecimiento del país, superando incluso a Bogotá y Valle⁴. Además del sector de servicios, la actividad agropecuaria ocupa un lugar importante dentro de la economía departamental. Un estudio del CEGA muestra que por su participación en el total nacional Cundinamarca ocupa el noveno lugar entre los departamentos. En el periodo 1985-1998 la participación alcanzó niveles del 29% en promedio, similares a los de Magdalena y Boyacá. En años recientes, sin embargo, ha habido una disminución en la producción de algunos bienes agrícolas tradicionales como papa, caña de azúcar, y maíz, entre otros.

Gráfico I-5
Evolución del PIB agrícola, minero e industrial, 1990 – 2001



Fuente: Cuentas Nacionales del DANE. Cálculos de los autores.

De acuerdo con la Cámara de Comercio hay más de 190.000 empresas registradas en la capital, de las que el 98% son pequeñas y micro empresas. Esto significa que hay cerca de 3.800 empresas medianas y grandes en la región. De acuerdo con el Observatorio Económico de Bogotá durante el 2003 se crearon 14.060 sociedades cifra significativamente mayor al promedio anual de 10.877 sociedades constituidas durante la década de los noventa. No se encuentra, sin embargo, una disminución en la liquidación de sociedades. Durante los últimos 5 años se han liquidado anualmente en promedio 2.800 sociedades, sin variaciones importantes durante el periodo. El 35% de las empresas o sociedades del país se encuentran en la región Bogotá-Cundinamarca⁵. El 64% de las empresas de la región se concentran en tres sectores: comercio, industria y servicios financieros (27%, 20% y 17%, respectivamente)⁶.

⁴ Silva (2003).

⁵ Cámara de Comercio de Bogotá (2003).

⁶ Cámara de Comercio de Bogotá (2003).

I.C. Empleo

El Cuadro I-1 muestra los principales indicadores del mercado laboral para la región y el país. Según esta información, la población de la región es de 9.1 millones de habitantes, mientras que la Población Económicamente Activa (PEA) es 4.7 millones⁷. De este total, cerca de 4 millones se encuentran ocupados⁸. Esto significa que en la región existen 0.7 millones de desempleados, lo que implica una tasa de desempleo de 16.5%.

En el caso de Bogotá, la población ocupada pasó de 2.8 millones en el 2002 a cerca de 3 millones en el 2003, lo que implicó una reducción en la tasa de desempleo de 18.2% a 16.7% en el mismo período. Se estima que el total de desempleados en la capital era de 593.000 personas al finalizar el año 2003. Para la región este indicador se redujo de 18.4% a 16.5% y el número estimado de desempleados al finalizar el año era de 777.000. Sin embargo, hay dos hechos que son preocupantes. En primer lugar, según el Observatorio del Mercado de Trabajo de la Cámara de Comercio de Bogotá, durante estos dos años el subempleo en la región aumentó en un 7%. Segundo, a pesar de la reducción en la tasa de desempleo, este indicador es elevado en comparación con la tasa nacional, y más si se tiene en cuenta que en años anteriores el desempleo del total del país era mayor que el de Bogotá y Cundinamarca.

El crecimiento del desempleo en la región a lo largo de los últimos años generó comportamientos en el gasto por parte de las familias con el fin de acomodarse a la nueva situación laboral con mayor inestabilidad y desempleo. De acuerdo con un estudio de Fedesarrollo las familias decidieron montar negocios en su vivienda, vender activos o disminuir su gasto para enfrentar la baja de recursos. Estas estrategias se utilizaron igualmente Cali, Medellín y Barranquilla, pero Bogotá este fenómeno se presentó en una escala mayor que en las demás ciudades⁹.

⁷ Datos a 2003.

⁸ Cámara de Comercio de Bogotá, Observatorio del mercado de trabajo (2002 – 2004).

⁹ Ibañez A. M.(2003).

Cuadro I-1
Población Total, en Edad de Trabajar, Económicamente Activa, Ocupados, Desocupados e Inactivos, 1996-2003

	Población Total	% PET/PT	Población en Edad de Trabajar (PET)	Tasa General de Participación	Población Económicamente Activa (PEA)	Tasa de Ocupación	Ocupados	Tasa de desempleo	Desocupados	Inactivos
1996										
Cundinamarca	1,987	75.9	1,508	62.4	941	57.7	871	7.4	70	568
Bogotá, D.C.	5,829	78.0	4,545	61.3	2,788	55.0	2,500	10.3	288	1,757
Total Región	7,816	77.4	6,053	61.6	3,728	55.7	3,370	9.6	358	2,325
Total Nacional	38,248	75.6	28,899	56.4	16,292	51.0	14,725	9.6	1,567	12,607
1997										
Cundinamarca	2,036	74.6	1,519	54.8	833	51.2	779	6.5	54	686
Bogotá, D.C.	5,974	79.0	4,717	61.5	2,903	55.5	2,616	9.9	287	1,814
Total Región	8,009	77.9	6,236	59.9	3,736	54.4	3,395	9.1	341	2,500
Total Nacional	39,057	76.1	29,731	56.6	16,830	51.0	15,174	9.8	1,657	12,901
1998										
Cundinamarca	2,080	77.1	1,603	59.3	950	53.0	849	10.7	101	653
Bogotá, D.C.	6,131	78.2	4,796	61.0	2,926	52.9	2,537	13.3	389	1,869
Total Región	8,210	77.9	6,399	60.6	3,877	52.9	3,386	12.6	490	2,522
Total Nacional	39,323	75.9	29,830	58.5	17,465	51.3	15,310	12.3	2,154	12,365
1999										
Cundinamarca	2,124	77.6	1,649	56.9	938	49.5	817	13.0	122	711
Bogotá, D.C.	6,294	77.7	4,891	64.0	3,131	51.7	2,528	19.3	604	1,760
Total Región	8,418	77.7	6,540	62.2	4,070	51.1	3,344	17.8	726	2,470
Total Nacional	40,045	76.6	30,655	59.4	18,223	49.8	15,256	16.3	2,966	12,433
2000										
Cundinamarca	2,166	77.9	1,687	64.5	1,089	53.3	900	17.4	189	598
Bogotá, D.C.	6,450	78.5	5,060	65.8	3,330	52.4	2,654	20.3	676	1,730
Total Región	8,617	78.3	6,748	65.5	4,419	52.7	3,554	19.6	865	2,329
Total Nacional	40,755	77.0	31,387	61.8	19,399	51.5	16,169	16.7	3,231	11,987
2001										
Cundinamarca	2,185	77.8	1,700	59.9	1,019	51.0	866	15.0	153	681
Bogotá, D.C.	6,558	77.1	5,055	65.5	3,311	53.2	2,692	18.7	619	1,744
Total Región	8,742	77.3	6,755	64.1	4,330	52.7	3,558	17.8	772	2,425
Total Nacional	41,284	75.3	31,071	61.9	19,248	52.6	16,354	15.0	2,895	11,823
2002										
Cundinamarca	2,226	78.3	1,742	62.0	1,080	50.3	876	18.9	205	662
Bogotá, D.C.	6,698	77.4	5,182	66.0	3,423	54.0	2,799	18.2	624	1,759
Total Región	8,924	77.6	6,924	65.0	4,503	53.1	3,675	18.4	828	2,422
Total Nacional	42,418	75.6	32,057	61.5	19,701	51.9	16,646	15.5	3,055	12,356
2003										
Cundinamarca	2,267	78.7	1,784	65.2	1,163	54.9	979	15.8	184	621
Bogotá, D.C.	6,850	77.6	5,317	66.9	3,558	55.7	2,964	16.7	593	1,760
Total Región	9,117	77.9	7,102	66.5	4,721	55.5	3,944	16.5	777	2,381
Total Nacional	43,135	75.9	32,755	62.3	20,398	53.5	17,530	14.1	2,868	12,357

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares y Encuesta Continua de Hogares del DANE. Cálculos de los autores

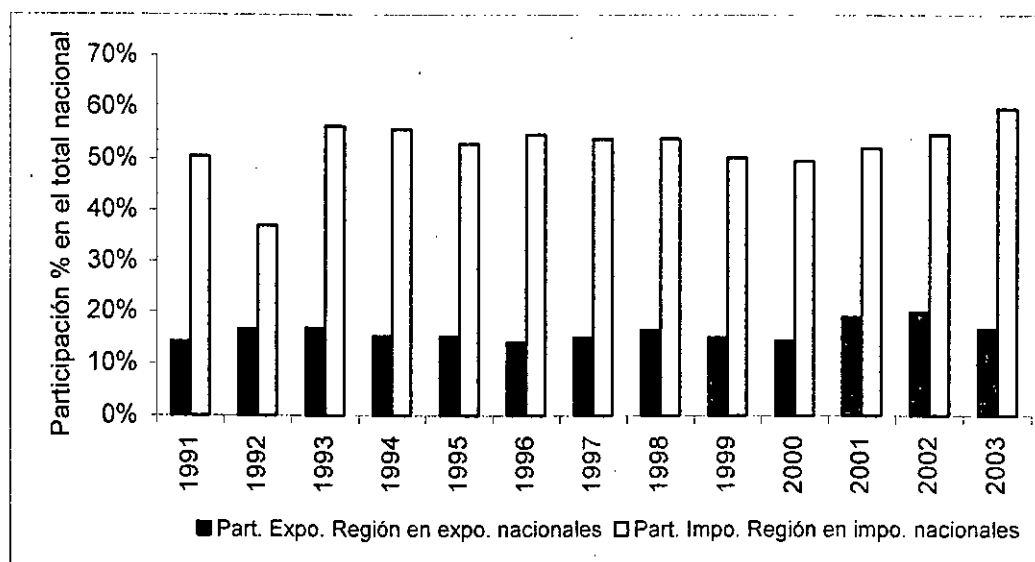
II. Los flujos comerciales de bienes de la región Bogotá-Cundinamarca

En esta sección se describen la composición y el comportamiento reciente de los flujos de comercio exterior de la región Bogotá-Cundinamarca. El período objeto de análisis corresponde al lapso comprendido entre 1991 y 2003, con énfasis especial en los últimos cinco años y en Estados Unidos como destino y origen de dichos flujos. Cabe señalar que los indicadores de comercio desarrollados a partir de la *Encuesta Anual Manufacturera* (EAM) sólo están disponibles hasta el año 2001.

II.A. Características básicas de los flujos comerciales de bienes de la región

Como ya se mencionó, la producción de Bogotá-Cundinamarca representa cerca de 28% del PIB colombiano. En materia de comercio exterior, la importancia de la región difiere de ese porcentaje. Entre 1991 y 2003 las exportaciones regionales representaron 14,8% del total nacional en promedio, mientras que las importaciones ascendieron a 52,4% de dicho total en igual lapso (Gráfico II-1). Estos porcentajes equivalen a un promedio anual de US\$ 1.547 millones en exportaciones y US\$ 6.254 millones en compras del exterior en ese período, por lo cual la región ha sido netamente importadora en los últimos 13 años.¹⁰

Gráfico II-1
Bogotá-Cundinamarca: participación de los flujos comerciales en el total nacional, período 1991-2003



Fuente: DANE. Cálculos de los autores

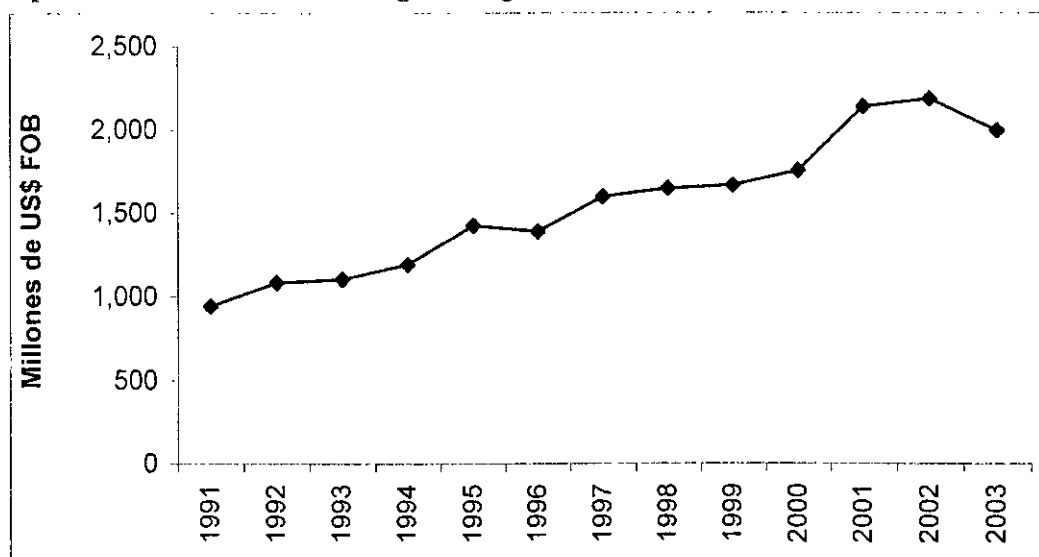
A pesar de la baja participación relativa de las exportaciones en el total nacional, en comparación con el tamaño de la economía de Bogotá-Cundinamarca, su comportamiento ha sido favorable durante los últimos años. El Gráfico II-2 muestra que, si bien el valor de las ventas externas se redujo en 8,6% en 2003 con respecto al año anterior, las exportaciones han tenido una tendencia ascendente al pasar de US\$ 941 millones en 1991 a casi US\$ 2.000 millones en 2003. Este desempeño equivale a un crecimiento anual promedio de 6,5% entre 1991 y 2003.

Como se observa en el Gráfico II-3, las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca crecieron a una tasa anual promedio superior al promedio nacional en el tiempo considerado. La región también

¹⁰ Cabe aclarar que es probable que un porcentaje de las compras externas de la región tenga como destino otras zonas del país. Sin embargo, las cifras del DANE sólo registran el departamento de destino de las importaciones según lo que declaran quienes realizan estas compras. Por lo tanto, no existe una forma de corregir por este posible sesgo estadístico.

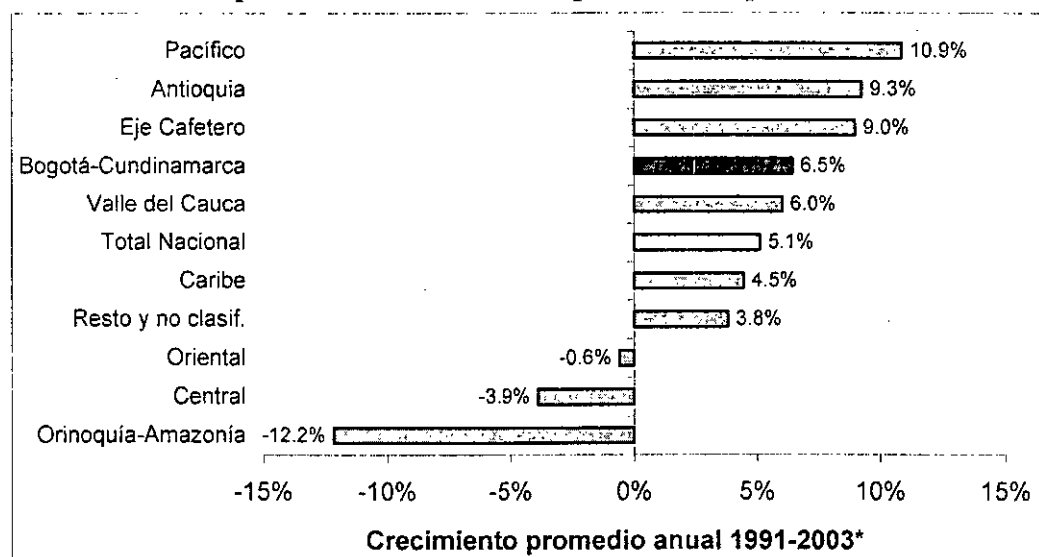
superó en materia de desempeño exportador a *Valle del Cauca* y la región *Caribe* (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre, San Andrés, La Guajira y Magdalena) entre 1991 y 2003. Sin embargo, el desempeño comercial de Bogotá-Cundinamarca ha sido inferior al observado en los casos del *Pacífico* (Cauca, Chocó y Nariño), *Antioquia* y el *Eje Cafetero* en los últimos 13 años.

Gráfico II-2
Exportaciones totales de la región Bogotá-Cundinamarca, período 1991-2003



Fuente: DANE. Cálculos de los autores

Gráfico II-3
Crecimiento promedio anual de las exportaciones, promedio 1991-2003



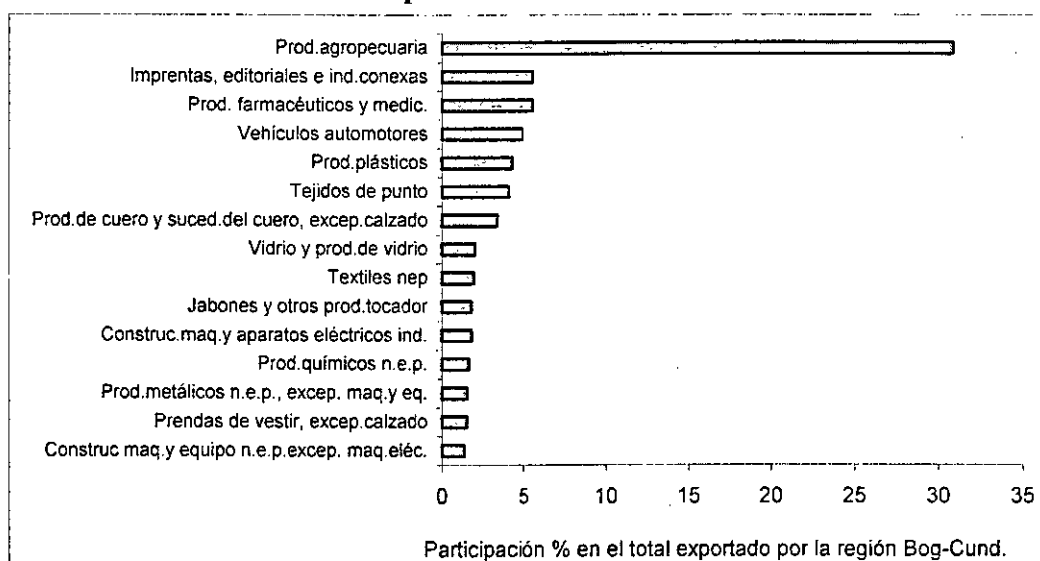
Fuente: DANE. Cálculos de los autores

Nota: * tasa de crecimiento geométrica

Utilizando la clasificación CIU (revisión 2) a 4 dígitos, el Gráfico II-4 ilustra los 15 principales renglones de exportación de la región, los cuales representaron en promedio 72,3% de las ventas

externas totales de la misma en el período 1991-2003. Los cinco primeros renglones son: *Producción agropecuaria* (30,9% del total exportado en entre 1991 y 2003), *Imprentas, editoriales e industrias conexas* (5,6%), *Productos farmacéuticos y medicamentos* (5,6%), *Vehículos automotores* (4,9%) y *Productos plásticos* (4,3%). La gran mayoría de estos sectores ha tenido un comportamiento dinámico en materia exportadora. Los sectores de *Jabones y productos de tocador*, *Productos farmacéuticos y medicamentos*, *Productos químicos n.e.p.* y *Productos plásticos* crecieron a tasas anuales superiores a 17%. Entre los principales 10 sectores decrecieron *Textiles n.e.p.* y *Productos de cuero y sucedáneos del cuero, excepto calzado*, los cuales se contrajeron a una tasa anual promedio de -6,5% y -5,8%, respectivamente.

Gráfico II-4
Bogotá-Cundinamarca: principales 15 productos de exportación, sectores CIIU 4 dígitos, promedio 1991-2003



Fuente: DANE. Cálculos de los autores

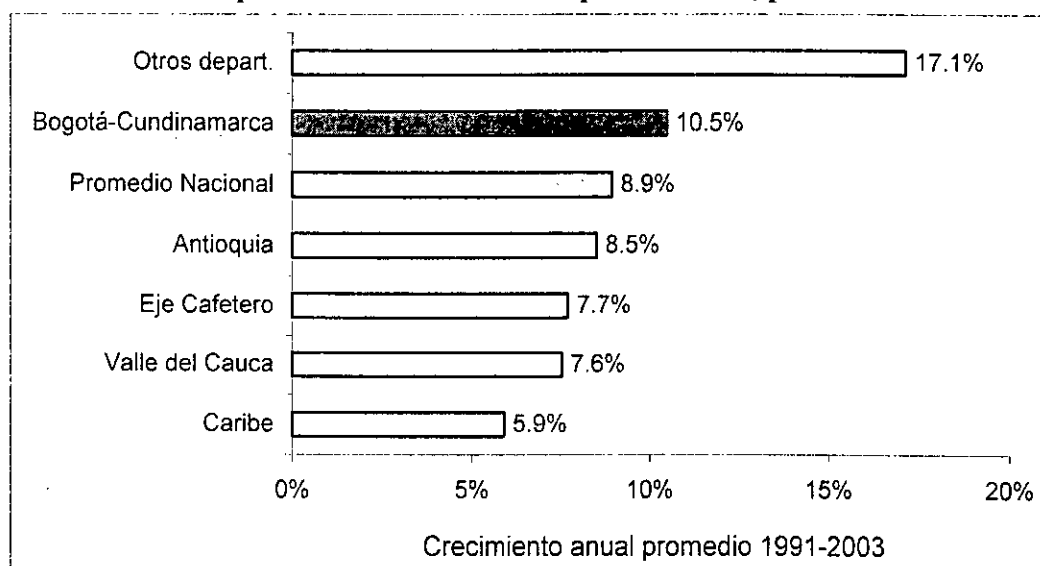
Como ya se mencionó, las importaciones de Bogotá-Cundinamarca representaron 52,4% del total nacional en el período 1991-2003. Otras regiones con participaciones importantes en las compras externas del país son *Antioquia* (con 14,1% del total importado entre 1991 y 2003), la región *Caribe* (14%) y *Valle del Cauca* (11,6%).¹¹

En el Gráfico II-5 se observa que las importaciones de Bogotá-Cundinamarca han tenido un comportamiento relativamente dinámico en los años mencionados, pues aumentaron a una tasa anual promedio de 10,5%. Este desempeño resulta superior al promedio nacional de 8,9% y al de la mayoría de departamentos del país.

¹¹ Como ya se mencionó en la nota al pie 10, es probable que un porcentaje de las compras externas de Bogotá-Cundinamarca tenga como destino otras zonas del país.

Los 15 principales productos importados por la región representaron aproximadamente 70% de las importaciones efectuadas por Bogotá-Cundinamarca en el período promedio 1991-2003, y se documentan en el Gráfico II-6 a nivel CIU (revisión 2) a cuatro dígitos. Entre estas importaciones con destino a la región se destaca *Vehículos automotores*, con una participación de 12,7% en promedio en las compras externas realizadas entre 1991 y 2003. Otros sectores con participaciones superiores a 5% en igual lapso son los siguientes: *Equipos y aparatos de radio, televisión y telecomunicaciones* (9,9%), *Fabricación de sustancias químicas básicas, excepto abonos* (5,8%), *Aeronaves* (5,6%), y *Fabricación de maquinaria para oficina, cálculo y contabilidad* (5,4%).

Gráfico II-5
Crecimiento promedio anual de las importaciones*, período 1991-2003



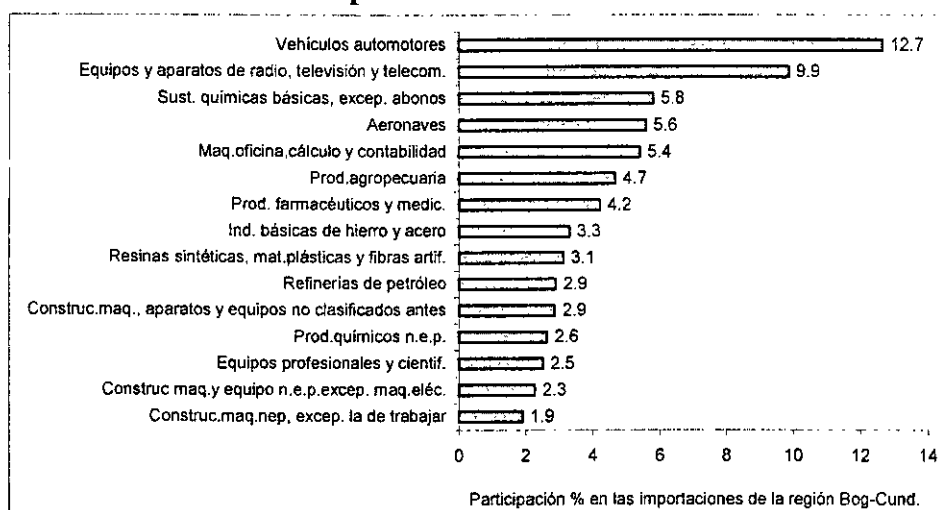
Fuente: DANE. Cálculos de los autores

Nota: * tasa de crecimiento geométrica

Entre este grupo de productos, *Equipos y aparatos de radio, televisión y telecomunicaciones*, *Aeronaves* y *Productos farmacéuticos y medicamentos* presentaron un crecimiento anual promedio de 15,5%, 30,3% y de 15,4%, respectivamente, entre 1991 y 2003. Una vez expuestas las generalidades de los flujos de exportaciones e importaciones de la región, cabe señalar que la mayor apertura de la economía colombiana a inicios de la década pasada conllevó cambios en materia de *apertura exportadora* de los productos industriales de la región. Según el Gráfico II-7, los segmentos manufactureros pasaron de exportar 10,6% de su producción industrial en 1991 a 19,3% de la misma en 2001.

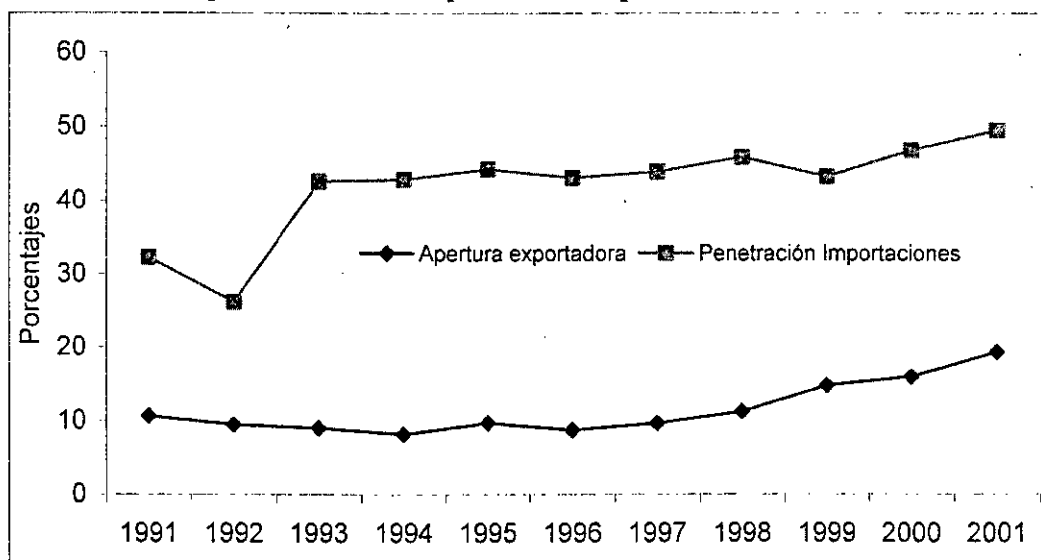
De forma similar, la *penetración de importaciones* tendió a aumentar desde inicios de los años noventa.¹² Para el total de la industria Bogotá-Cundinamarca, la *penetración de importaciones* se elevó de 32,3% en 1991 a 45,9% en 2001 (Gráfico II-7).

Gráfico II-6
Bogotá-Cundinamarca: importaciones por principales 15 sectores a CIU (rev.2), promedio 1991-2003



Fuente: DANE. Cálculos de los autores

Gráfico II-7
Sector manufacturero de la región Bogotá-Cundinamarca: *apertura exportadora* y *penetración de importaciones*, período 1991-2001



Fuente: DANE y Encuesta Anual Manufacturera del DANE. Cálculos de los autores

Notas:

1. Apertura exportadora: Exportaciones sobre producción.
2. Penetración de importaciones: Importaciones sobre consumo aparente (producción más importaciones menos exportaciones).

¹² *Penetración de importaciones*: importaciones sobre consumo aparente, donde este último término es la producción más importaciones menos exportaciones

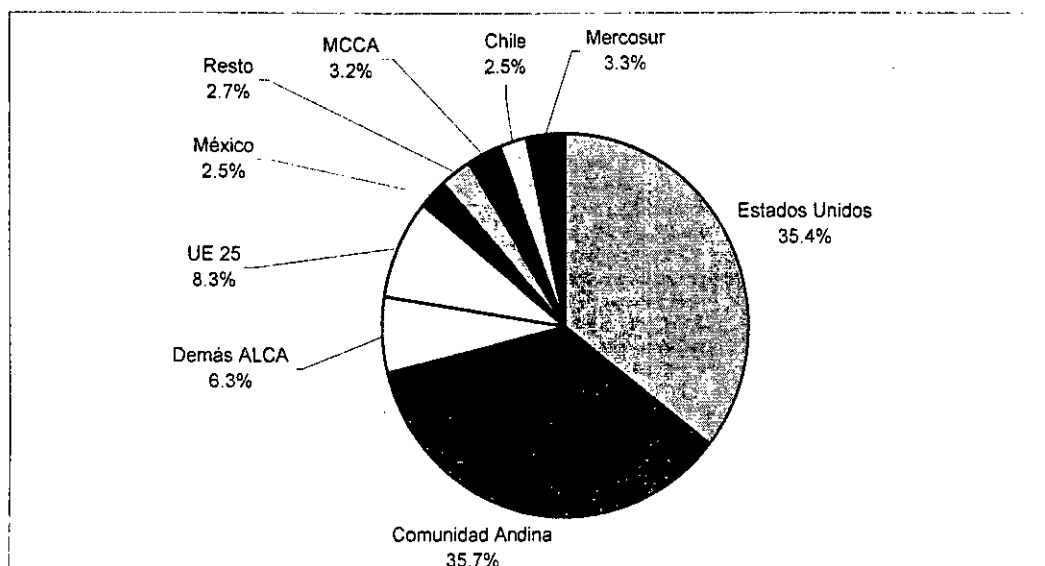
Dado que este estudio está motivado por la negociación de un acuerdo de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos, a continuación nos centramos en la importancia del mercado de Estados Unidos para el comercio internacional de la región Bogotá-Cundinamarca. Por lo tanto, en las siguientes subsecciones especificamos el destino y origen de las exportaciones e importaciones de la región.

II.A.1. Exportaciones: relevancia del mercado de Estados Unidos

Entre 1991 y 2003, el principal destino de las exportaciones de la región fue Estados Unidos (EE.UU.). Mientras en 1991 el valor de las exportaciones a ese país fue de US\$ 383 millones (40,7% de las exportaciones totales de la región), en 2003 fue de US\$ 757 millones (38% de las exportaciones totales de la región). La participación de las ventas externas a EE.UU. en el total regional se ha mantenido muy estable en años recientes, puesto que representaron en promedio 35,4% de las exportaciones totales regionales entre 1994 y 1998, y 36% entre 1999 y 2003 (Gráfico II-8). Otros socios importantes de la región Bogotá-Cundinamarca son la *Comunidad Andina* (31,8% del total exportado en promedio entre 1999 y 2003), principalmente Venezuela y en menor medida Ecuador y Perú, la *Unión Europea* (6%), *México* (5,3%) y el *Mercado Común Centroamericano* (MCCA, 3,8%). Queda claro que la orientación exportadora de la región se concentra en los mercados del hemisferio occidental.

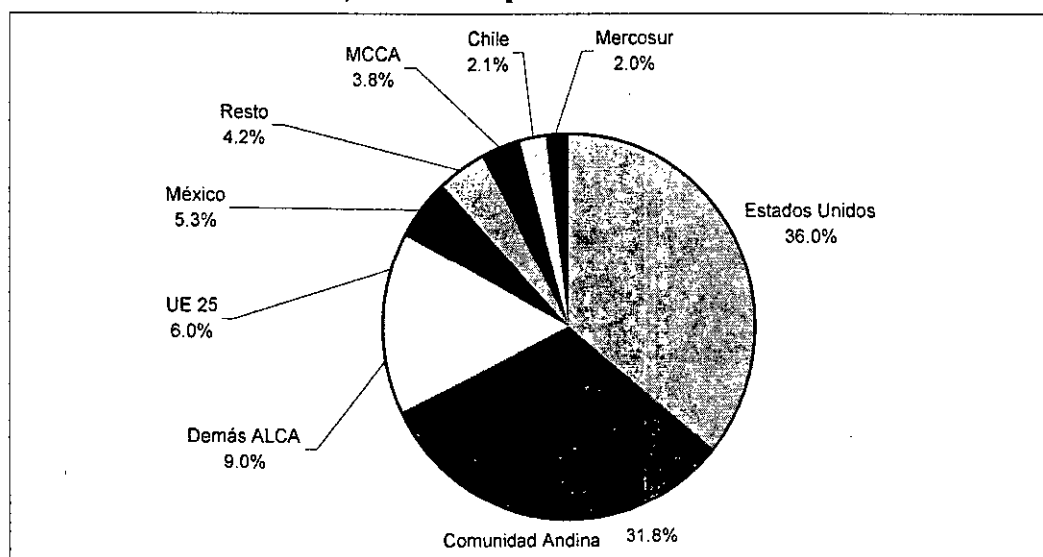
Gráfico II-8

Principales destinos de las exportaciones de la región Bogotá-Cundinamarca
Distribución porcentual, promedio períodos 1994-1998 y 1999-2003
a) Promedio período 1994-1998



Fuente: DANE. Cálculos de los autores

b) Promedio período 1998-2002

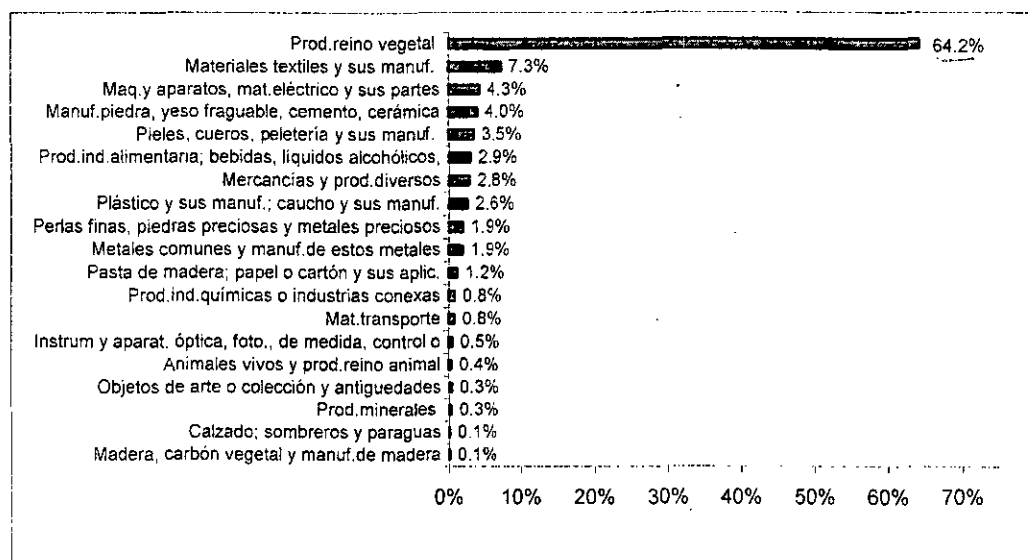


Fuente: DANE. Cálculos de los autores

Al analizar las exportaciones a Estados Unidos por sectores, según grandes secciones del arancel, se observa en el Gráfico II-9 que la mayor participación en las mismas la tienen los siguientes segmentos (se destacan los cinco primeros): *Productos del reino vegetal* (en su 99% compuesto por flores); *Materiales textiles y sus manufacturas*; *Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes*; *Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, cerámica y vidrio*; y *Pieles, cueros, peletería y sus manufacturas*.

Gráfico II-9

Exportaciones de la región Bogotá-Cundinamarca a Estados Unidos por grandes secciones del arancel, participación porcentual, promedio 1999 – 2003



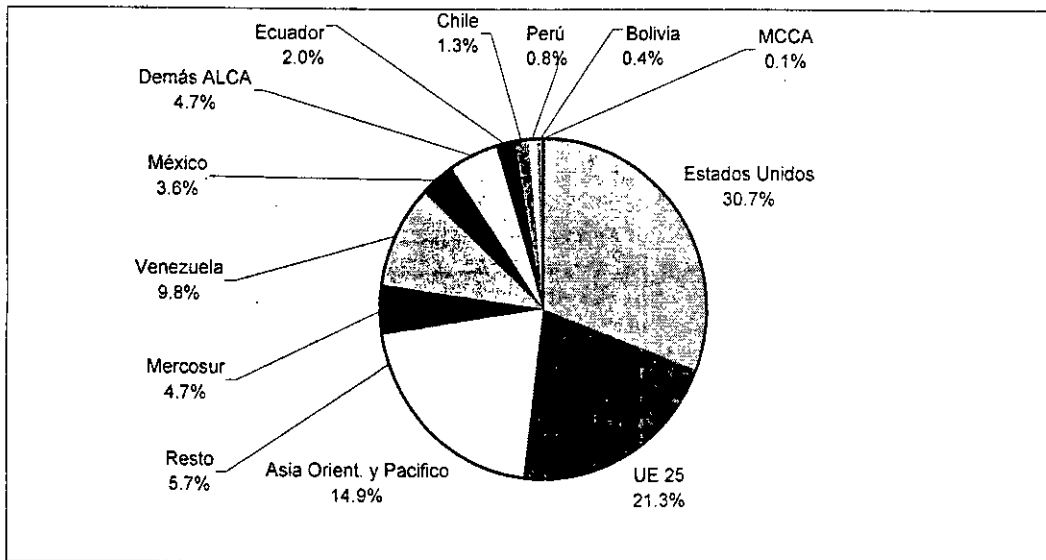
Fuente: DANE. Cálculos de los autores

Cabe señalar que el desempeño reciente de algunos de estos renglones incluye una dinámica importante por la renovación y aplicación de las preferencias arancelarias unilaterales otorgadas por Estados Unidos a Colombia. Sobre este tema se volverá más adelante, en un capítulo subsiguiente de este estudio.

II.A.2. Importaciones: relevancia del mercado de Estados Unidos

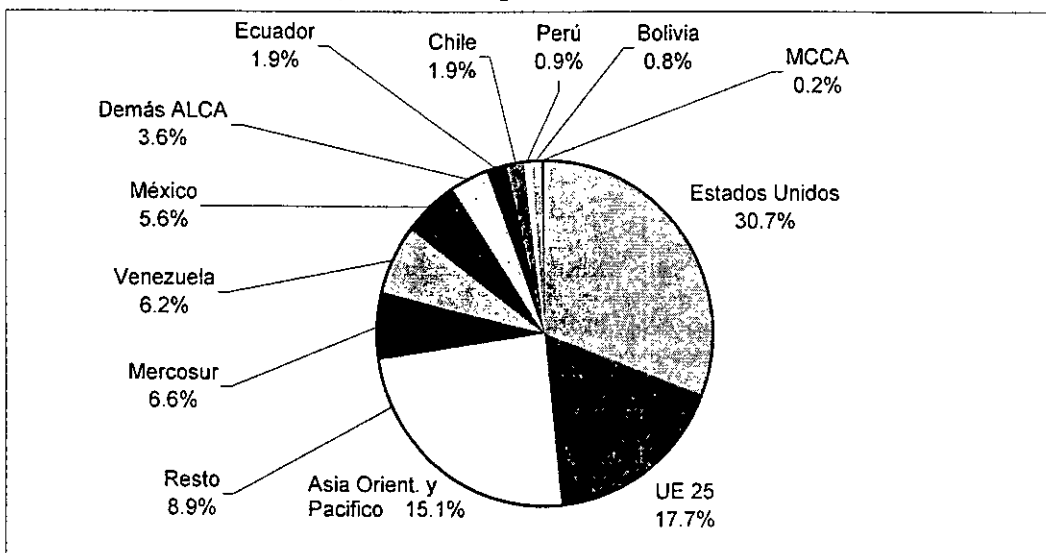
Como sucede en el caso de las exportaciones, en lo referente a las compras externas Estados Unidos es el principal proveedor de la región. En el Gráfico II-10 se puede observar que su participación en el total de las importaciones de Bogotá-Cundinamarca se ha mantenido relativamente constante a lo largo del tiempo, ascendiendo a 30,7% en promedio para los periodos 1994-1998 y 1999-2003. Cabe mencionar que la *Unión Europea*, *Asia Oriental* y el *Pacífico*, y *Venezuela* son otros importantes proveedores de la región, con una participación promedio de 17,7%, 15,1% y 6,2%, respectivamente, entre 1999 y 2003.

Gráfico II-10
Origen de las importaciones de la región Bogotá-Cundinamarca
Distribución porcentual, promedio periodos 1994-1998 y 1999-2003
a) Promedio período 1994-1998



Fuente: DANE. Cálculos de los autores

b) Promedio período 1999-2003

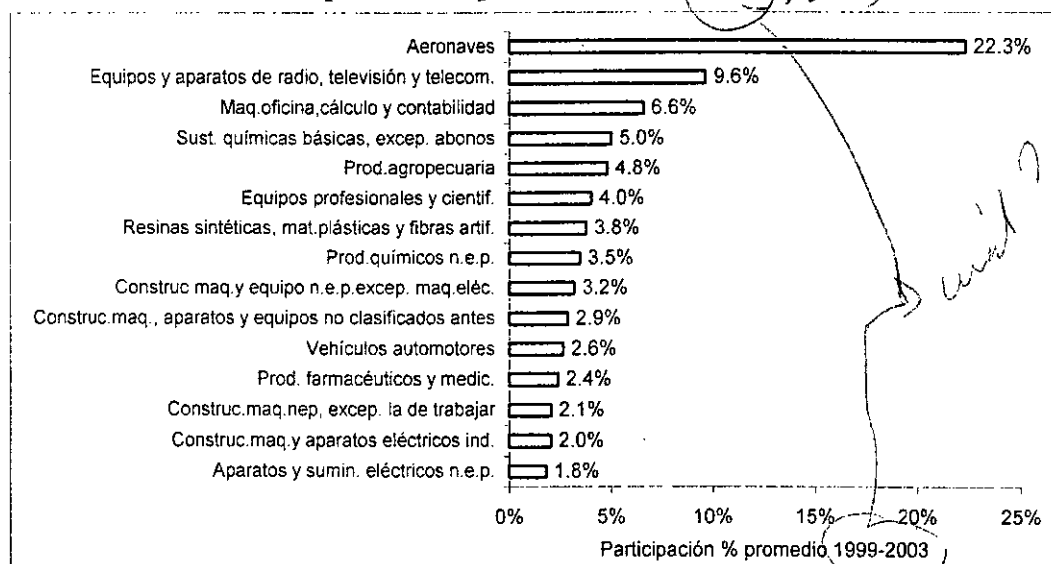


Fuente: DANE. Cálculos de los autores

Los 15 principales productos que Bogotá-Cundinamarca adquiere de Estados Unidos se resumen en el Gráfico II-11. *Aeronaves y Equipos y aparatos de radio, televisión y telecomunicaciones* representaron, respectivamente, 22,3% y 9,6% del total comprado por la región en el período 1999-2003. A estos sectores los siguen en importancia los siguientes cuatro segmentos: *Fabricación de maquinaria para oficina, cálculo y contabilidad* (6,6%), *Sustancias químicas básicas excepto abonos* (5,0%), *Producción agropecuaria* (4,8%), y *Equipo profesional y*

científico (4%). Entre todos estos sectores, los únicos que presentaron tasas de crecimiento anuales promedio positivas entre 1999 y 2003 fueron el de *Aeronaves* (4%), *Sustancias químicas básicas excepto abonos* (16,7%) y *Equipo profesional y científico* (2,8%) pues el resto observó contracciones en el mencionado lapso.

Gráfico II-11
Importaciones de Bogotá-Cundinamarca de Estados Unidos: principales 15 productos, promedio 1998-2002, 2003



Fuente: DANE. Cálculos de los autores

En suma, Bogotá-Cundinamarca es una región netamente importadora. Según las estadísticas disponibles del DANE, entre 1991 y 2003 la región participó en promedio con 52,4% del total de importaciones del país. Sin embargo, la región ha tenido un alentador desempeño exportador reciente, aunque inferior al de otras regiones del país como *Antioquia*, *Eje Cafetero* y *Pacífico*. Adicionalmente, la participación de las ventas externas de la región en el total nacional no se compadece con el tamaño de su economía. De hecho, Bogotá-Cundinamarca participó con apenas 14,8% del total exportado por Colombia en el período 1991-2003. De otro lado, las cifras muestran que Estados Unidos es un socio comercial muy importante de Bogotá-Cundinamarca. Durante el período 1998-2002, Los EEUU representaron 34% del monto total exportaciones y 31,3% de las importaciones de la región.

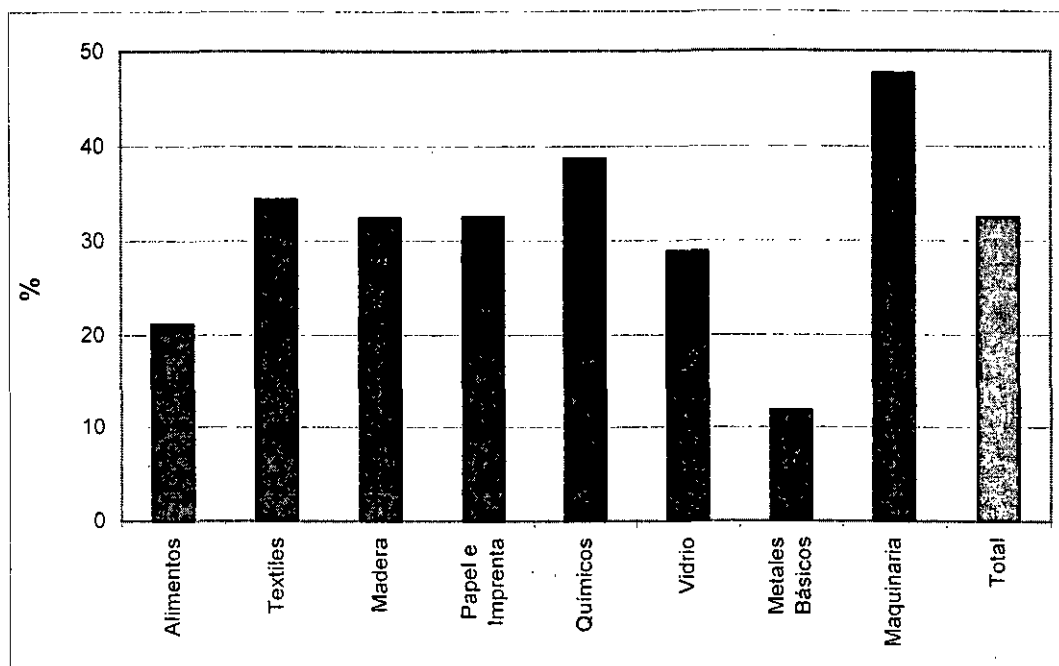
III. La industria manufacturera de la región Bogotá-Cundinamarca

En esta sección se caracteriza brevemente la industria manufacturera de la región con el fin de dar una idea un poco más detallada acerca de su estructura productiva. La fuente de información que se utiliza es la Encuesta Anual Manufacturera del DANE, disponible hasta 2001. A pesar de que no se cuenta con datos comparables para 2002 y 2003, el análisis de la dinámica industrial de la región hasta 2001 permite caracterizar adecuadamente la industria de la región.

Los gráficos del Gráfico III-1 al Gráfico III-4 permiten caracterizar de manera general la composición de la industria manufacturera de la región a partir del comportamiento de cada uno de los sectores CIIU a dos dígitos. El Gráfico III-1 muestra que en promedio la industria de Bogotá y Cundinamarca representa aproximadamente un tercio de la producción industrial nacional. Algunos sectores se encuentran más concentrados que otros en la región. Por ejemplo, cerca del 50% de la producción del sector de Maquinaria y del 40% de la del sector Químicos proviene de la región Bogotá-Cundinamarca. Por el contrario, en el extremo inferior de la distribución están los sectores de Alimentos y Metales Básicos de la región que en producción representan sólo el 21% y el 13% de la producción nacional.

Gráfico III-1

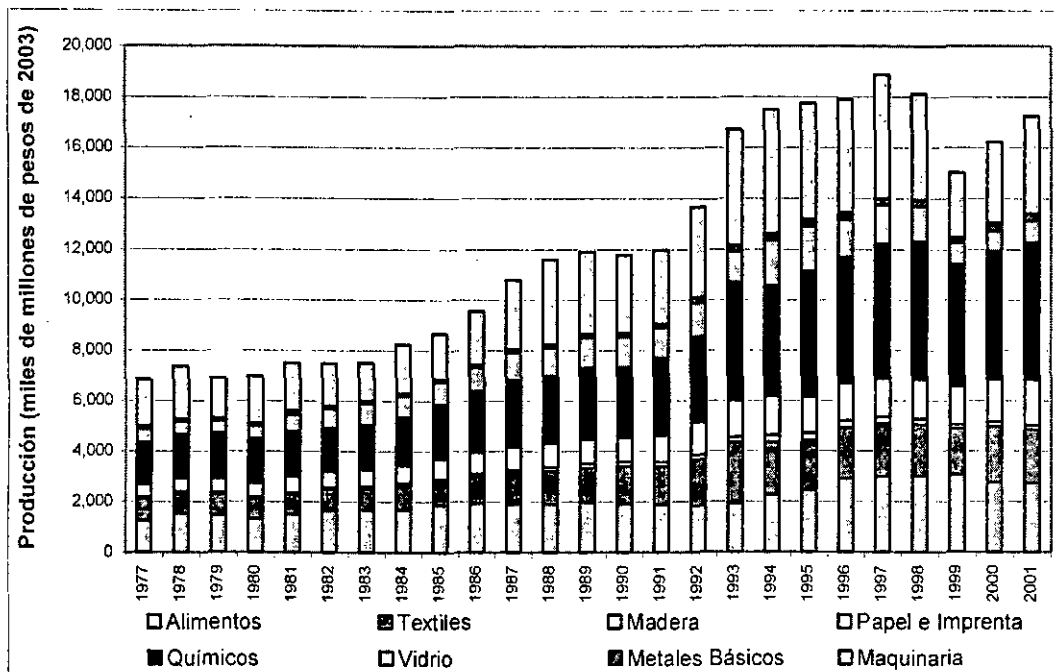
Producción industrial de Bogotá y Cundinamarca como porcentaje del total nacional por sector CIIU2 (Promedio anual 1997-2001)



Fuente: Encuesta Anual Manufacturera del DANE. Cálculos de los autores

El Gráfico III-2 muestra la producción industrial de la región discriminando el valor total por sectores CIIU a dos dígitos. Al igual que en el caso anterior, lo primero que se observa al partir la producción por sectores es la importancia de los sectores Maquinaria y Químicos, pues la producción de estos sectores representa un porcentaje significativo del total de la producción manufacturera de la región. Un segundo elemento importante que puede observarse es la importancia del sector Alimentos para la economía regional. Aunque el sector es relativamente pequeño en la región con respecto al resto del país (la producción regional corresponde sólo al 20% del total nacional), representa un porcentaje importante de la producción industrial de Bogotá y Cundinamarca. El caso contrario es el del sector Madera que, aunque tiene una producción muy pequeña, representa más del 30% de la producción nacional. Finalmente, este gráfico también permite observar la evolución de los diferentes sectores. Puede verse que los sectores Químicos, Maquinaria y Papel e Imprenta han aumentado su participación dentro de la producción industrial de la región, mientras que la participación de los sectores Alimentos, Textiles y Metales Básicos se ha mantenido relativamente constante y la del sector Vidrio ha disminuido, particularmente en los últimos años de la muestra.

Gráfico III-2
Producción industrial de Bogotá y Cundinamarca por sector CIIU2 (1977-2001)

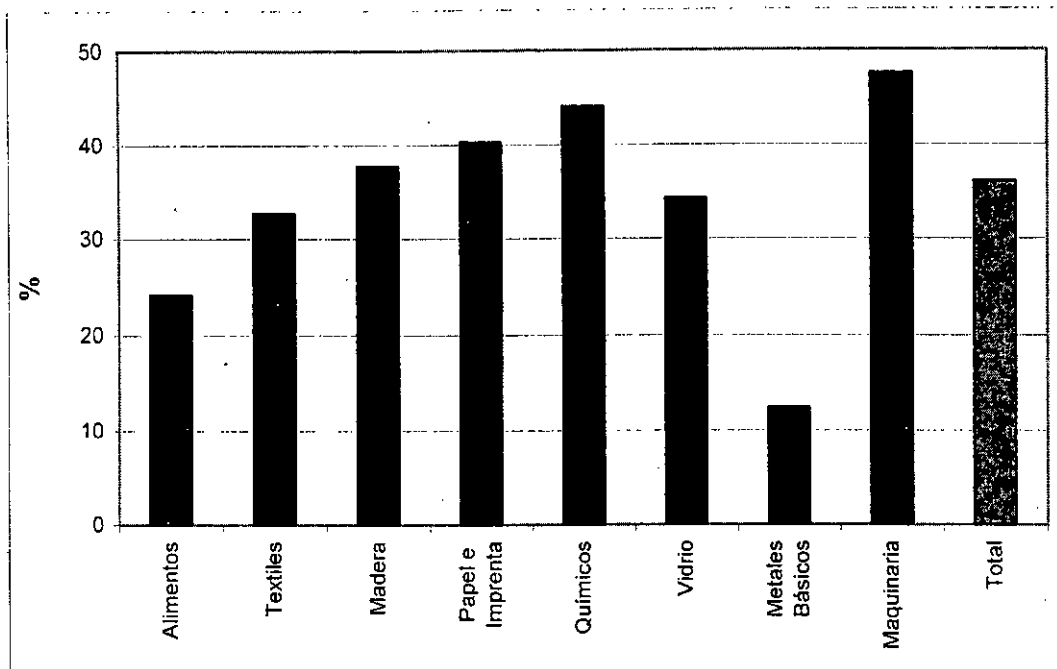


Fuente: Encuesta Anual Manufacturera del DANE. Cálculos de los autores

El Gráfico III-3 muestra la participación de la industria regional dentro del total del país medida a partir del número de empleados. En este caso el peso de la industria de Bogotá y Cundinamarca es ligeramente más importante, pues la región concentra en promedio el 36% del empleo industrial del país. Al igual que con la medida de producción, este gráfico permite ver que los sectores más concentrados en la región son los de Maquinaria y Químicos. En este caso, sin embargo, el sector Papel e Imprenta también tiene un peso relativamente importante en la región. El empleo generado por los sectores de Alimentos y Metales Básicos en la región como porcentaje del total nacional es muy inferior al promedio de la industria manufacturera.

Gráfico III-3

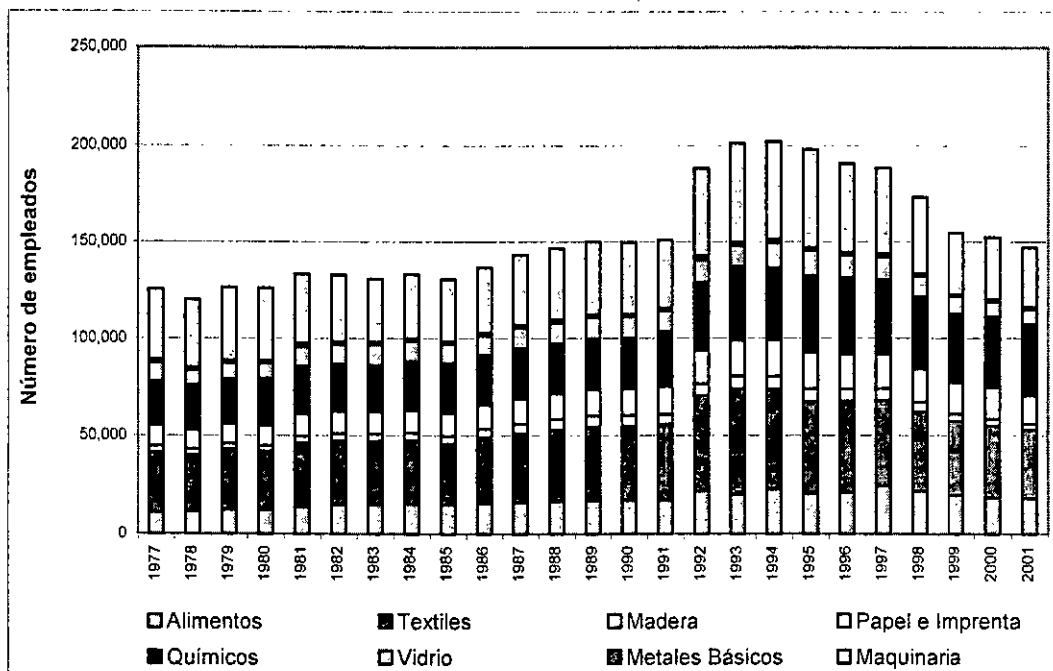
**Empleo de Bogotá y Cundinamarca como porcentaje del total nacional por sector
CIU2 (Promedio anual 1997-2001)**



Fuente: Encuesta Anual Manufacturera del DANE. Cálculos de los autores

El Gráfico III-4 muestra el número absoluto de empleados de la industria, discriminado por sector CIU a dos dígitos. En este caso debe resaltarse la importancia del sector Textiles. Aunque el número de empleados del sector se ha reducido en los últimos años, junto con el de Químicos, este es uno de los sectores más importantes en términos del empleo que genera. El empleo en los sectores de Maquinaria y de Químicos se ha mantenido relativamente constante en el tiempo, lo que sugiere que el aumento en la producción que se mostró anteriormente debe responder a la introducción de nuevas tecnologías y/o a mejoras en la productividad.

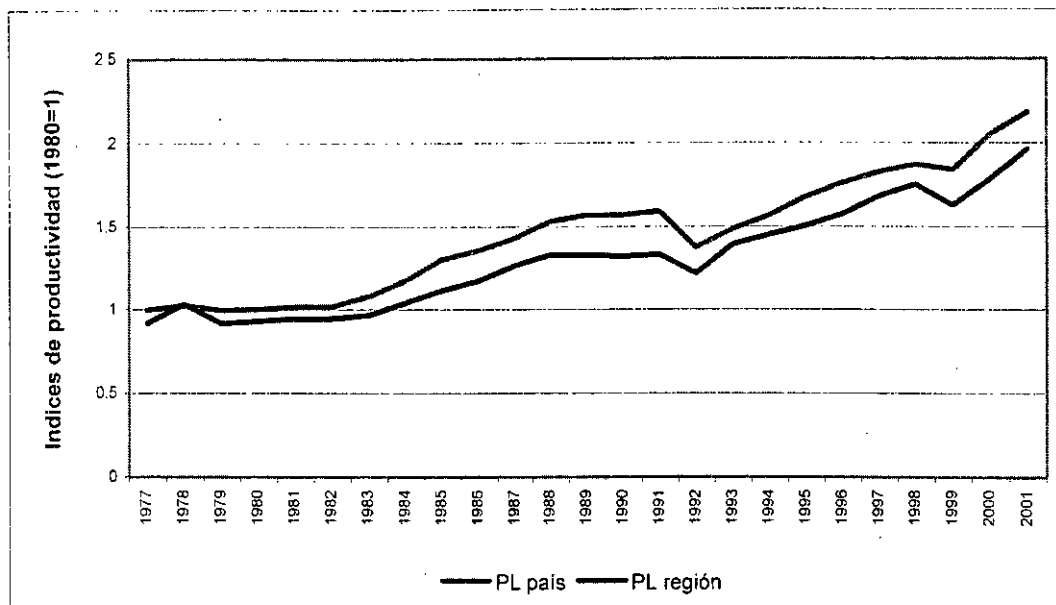
Gráfico III-4
Empleo de Bogotá y Cundinamarca por sector CIU2 (1977-2001)



Fuente: Encuesta Anual Manufacturera del DANE. Cálculos de los autores

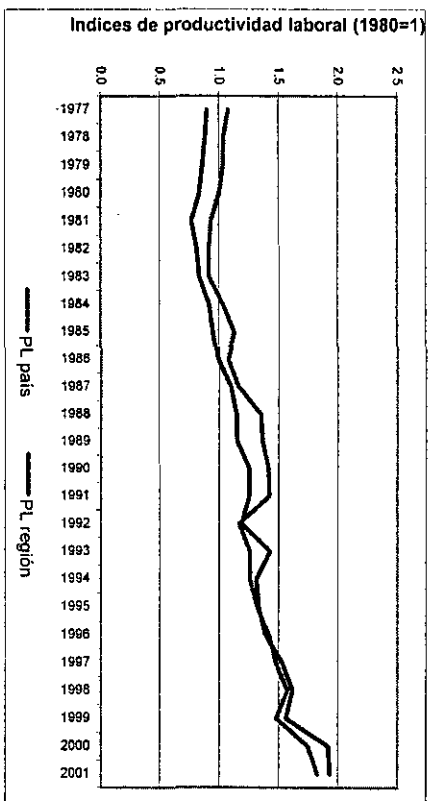
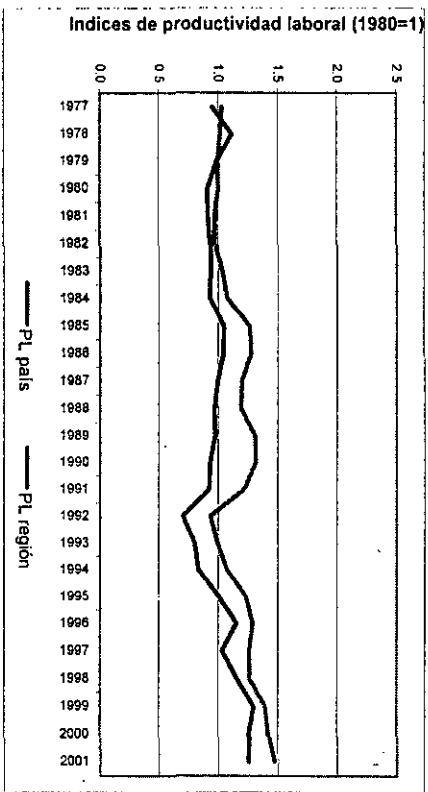
El Gráfico III-5 muestra la dinámica de la productividad laboral real de la industria manufacturera del país y de la región, y el Gráfico III-6 muestra la dinámica por sectores CIIU a dos dígitos. En promedio, la producción real por trabajador de la región ha tenido una dinámica similar a la del resto del país, aunque históricamente ha sido más baja. Este comportamiento, sin embargo, no es igual en todos los sectores. En primer lugar cabe destacar el comportamiento del sector Textiles, que en la región históricamente había tenido una productividad menor que la del resto del país pero en los últimos cinco años ha repuntado considerablemente. También se destaca el sector Maquinaria que, con excepción de los dos últimos años en los que el producto por trabajador ha sido muy similar en la región y en el país, siempre ha tenido una productividad superior al promedio nacional. Otro caso notable es el del sector Vidrio. Este sector se caracterizaba en años anteriores por tener una productividad laboral más alta en la región que en el resto del país. A partir de 1996 esta tendencia se ha invertido. Finalmente, es importante destacar el comportamiento del sector Metales Básicos, que ha sido el sector más dinámico tanto a nivel regional como nacional. A diferencia de los demás sectores en los que el índice de productividad laboral ha aumentado en promedio menos de 2 puntos, en este sector pasó de 1 en 1980 a casi 6 en 2001.

Gráfico III-5
Dinámica de la productividad laboral de la industria manufacturera

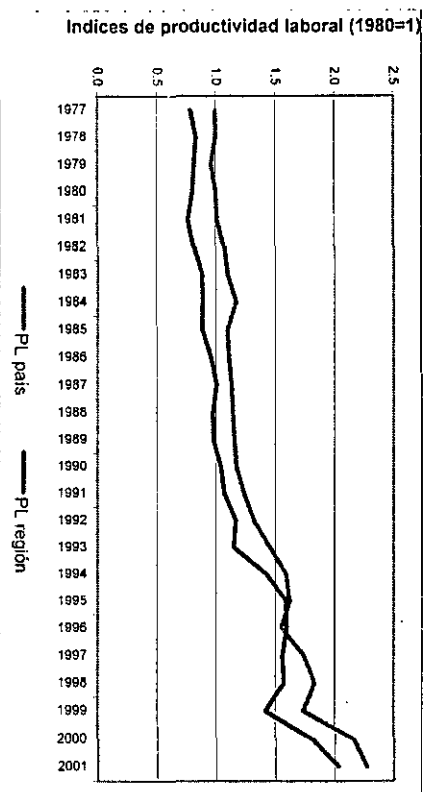


Fuente: Encuesta Anual Manufacturera del DANE. Cálculos de los autores

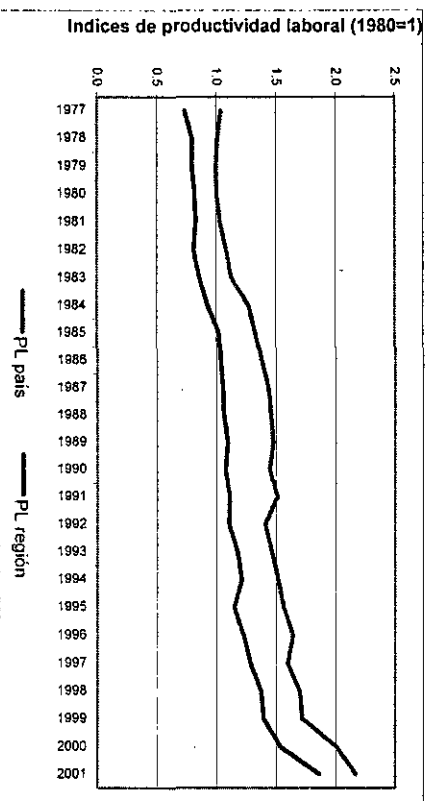
Gráfico III-6
Dinámica de la productividad laboral por sectores CIU2
 Alimentos Textiles



Madera



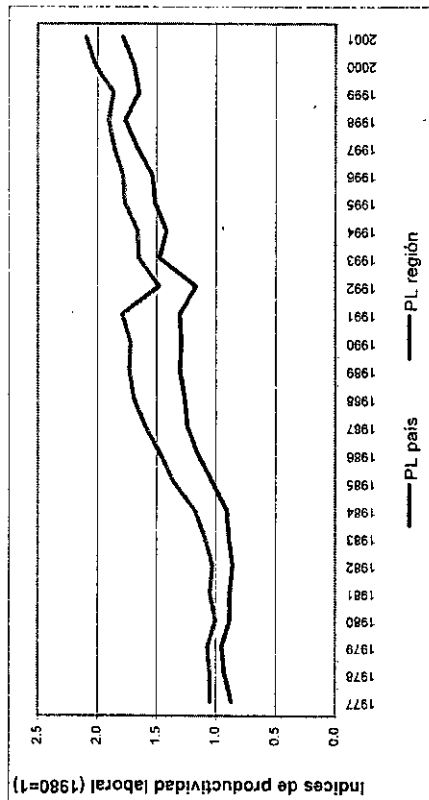
Papel e Imprenta



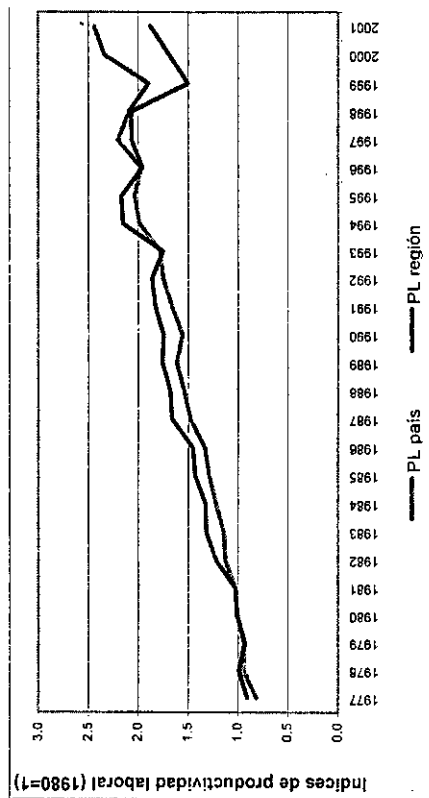
Fuente: Encuesta Anual Manufacturera del DANE. Cálculos de los autores

Gráfico III-6 (Continuación)
Dinámica de la productividad laboral por sectores CHU2

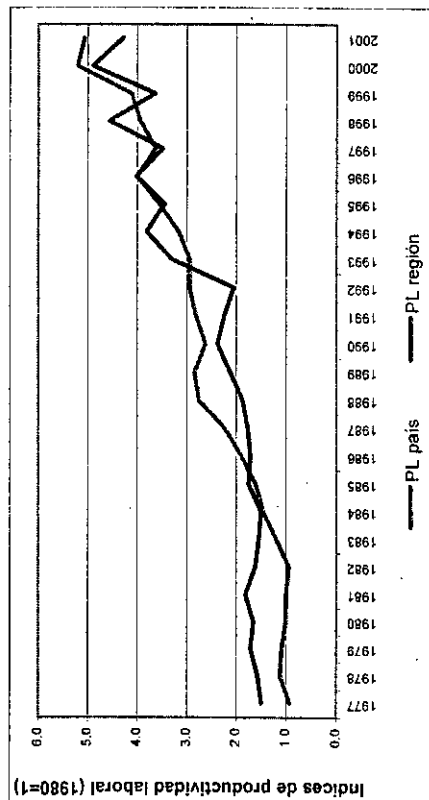
Químicos



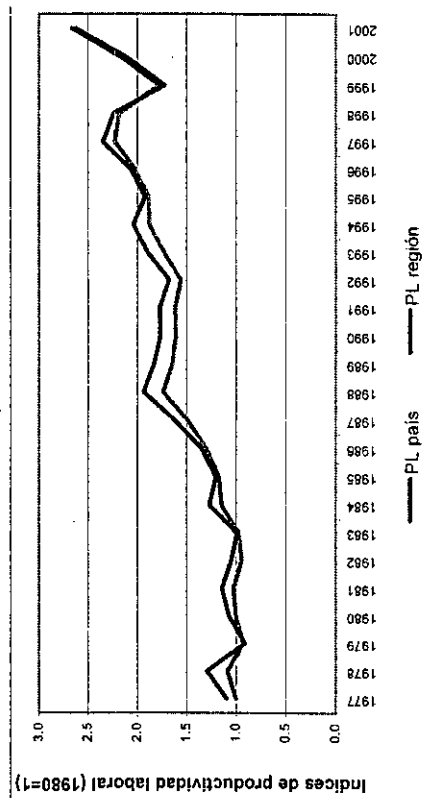
Vidrio



Metales Básicos



Maquinaria



Fuente: Encuesta Anual Manufacturera del DANE. Cálculos de los autores

IV. Situación Fiscal y otros indicadores regionales

La región tiene las mejores finanzas del país. De acuerdo con los informes de seguimiento tanto de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda como de la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP, entre los 20 mejores municipios por su desempeño fiscal se encuentran, además de Bogotá, 8 municipios de Cundinamarca. Cundinamarca está por consiguiente ubicado entre los departamentos con mejor calificación¹³.

Durante la década de los noventa la ciudad consolidó un modelo sostenible de financiamiento, con diversas fuentes de recursos y control en los gastos administrativos. Bogotá cuenta con recursos propios, genera ahorro corriente, tiene excedentes de las empresas de servicios públicos y, en algunos años, ha obtenido importantes recursos para inversión provenientes de la privatización. Las transferencias del gobierno central son significativas y tiene una alta capacidad de endeudamiento dado los buenos resultados fiscales. Aunque todas las fuentes son estables, las de mejor desempeño son los recursos propios y las transferencias¹⁴. El crecimiento real de los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) durante la década de los años noventa, junto con un estricto control de los gastos de funcionamiento, llevaron a que la ciudad generara ahorro corriente positivo y creciente desde mediados de la década. Actualmente, de cada \$100 que recauda o recibe, la ciudad invierte \$77. Aproximadamente \$20 de estos últimos son con recursos propios. Como resultado de esta gestión la calificación de las principales calificadoras de riesgo para la ciudad es la más alta posible y actualmente dispone del crédito externo o interno que necesite sin mayores restricciones. Bogotá coloca bonos de deuda pública externa en condiciones financieras óptimas.

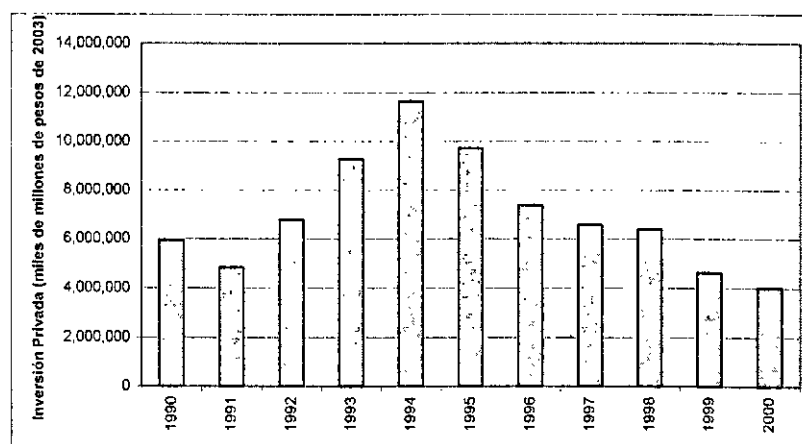
Los buenos resultados de las finanzas de la ciudad se complementan con los resultados fiscales del departamento y sus municipios que, aunque no son tan notables, siguen la misma tendencia. Según un estudio de Fedesarrollo (2003) el consolidado de las finanzas departamentales es positivo y se espera un crecimiento sostenido de los recaudos en los próximos años. Este trabajo estimó las potencialidades tributarias de cada uno de los entes territoriales que lo conforman y encontró que aún hay espacio fiscal para aumentar

¹³ En las páginas www.dnp.gov.co/ddt/ y www.minhacienda.gov.co/daf/ se encuentran los informes mencionados.

los recaudos. Adicionalmente, encontró que las finanzas de los entes territoriales de la región se fortalecieron de forma importante durante los últimos años. Aunque el crecimiento de los ingresos corrientes y el ahorro operacional del departamento se encuentran estancados desde 1997, el fortalecimiento de las finanzas públicas de Bogotá ha sido determinante para el comportamiento del consolidado regional. En general los municipios presentaron una importante mejora en su situación financiera y redujeron considerablemente la dependencia de las transferencias de la Nación para financiar sus gastos de funcionamiento.

Los buenos resultados fiscales han permitido que la inversión pública haya tenido un crecimiento acelerado en los últimos años. Esta ha superado en promedio los \$3 billones anuales en años recientes, sin tener en cuenta las inversiones de las empresas de servicios públicos¹⁵. Sin embargo, no se puede decir lo mismo de la inversión privada. Según cifras de la secretaría de hacienda distrital para Bogotá, su crecimiento fue importante hasta 1994, pero a partir de este momento cayó año tras año hasta poco más de \$3.3 billones de pesos en 2000 (Gráfico IV-1). Es importante tener en cuenta que esta variable refleja la formación de bruta de capital fijo, compuesta principalmente de construcción y maquinaria. Por lo tanto, es de esperar que la recuperación reciente de la actividad edificadora en el país haya ayudado a revertir esta tendencia.

Gráfico IV-1
Inversión privada en Bogotá 1990 - 2000



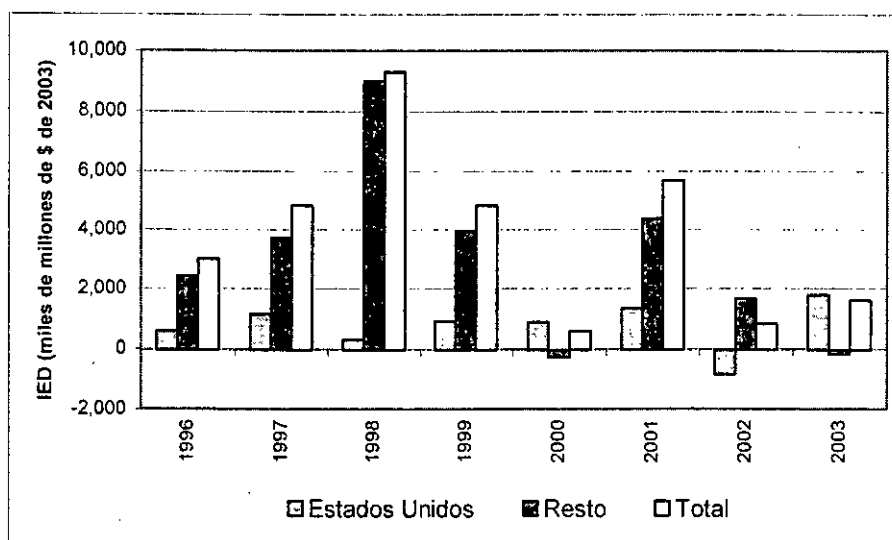
Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital, Cuentas Económicas Distritales 1990-2000.
Cálculos de los autores.

¹⁴ La ciudad recauda el 50% de los dos principales impuestos nacionales y sus recaudos por los dos principales tributos locales (Predial e ICA) representan el 40 % del consolidado de lo recaudado en los cerca de 1,100 municipios del país.

¹⁵ Fedesarrollo y Contraloría y Personería de Bogotá (2004).

La evolución de la Inversión Extranjera Directa (IED) en la región tampoco ha sido positiva en el pasado reciente. El Gráfico IV-2 la presenta desagregada por origen, distinguiendo la que viene de Estados Unidos y la que viene del resto del mundo, para el período 1996-2003. Se observa una tendencia creciente hasta 1998, que se quiebra a partir del año siguiente, alcanzando el nivel más bajo del período en el año 2000. En el 2001 los datos muestran una recuperación, pero el buen desempeño no se sostiene en el tiempo. La participación de la IED proveniente de los Estados Unidos es muy baja, e incluso negativa en el 2002. Un dato curioso que podría tomarse como un buen augurio en el contexto de la firma del TLC con los Estados Unidos, es que la pequeña recuperación que se observa en 2003 está en su totalidad explicada por los flujos provenientes de ese país. Esto se observa con mayor claridad en el Gráfico IV-3.

Gráfico IV-2
Inversión Extranjera Directa en la región, 1996 - 2003



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, Subdirección Operativa, Sección de Análisis Económico y Estadístico. Cálculos de los autores.

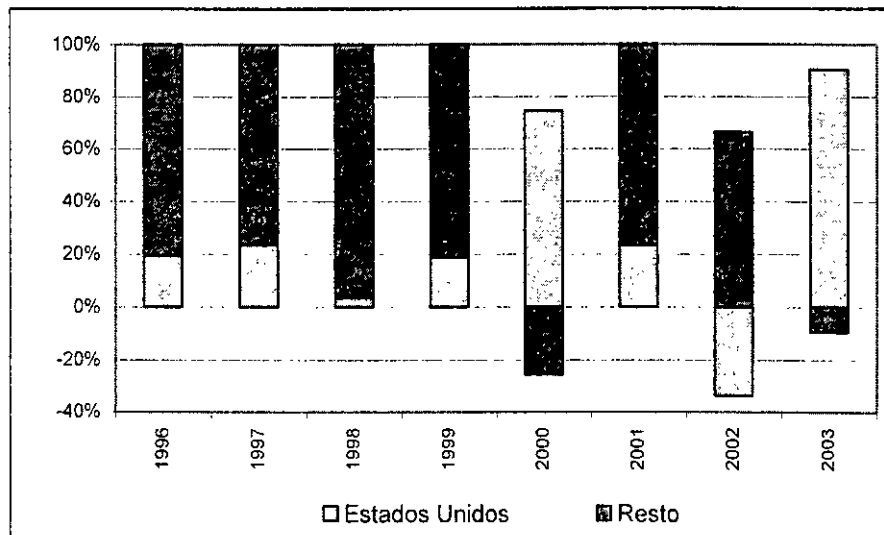
Notas:

1. Cifras acumuladas a 31 de diciembre de cada año.
2. No incluye inversión en petróleo ni en portafolio.

El Gráfico IV-4 muestra la IED desagregada por sector de destino. Lo que salta a la vista es que no ha habido un patrón constante en el tiempo. El sector que de una manera más constante ha sido receptor neto de IED en la región es el de intermediación financiera. El sector de servicios vio un flujo positivo importante en 1998, pero desde 1999 su participación en los flujos positivos es mínima y más bien lo que se observa es una salida importante de capitales. En el 2001 la recuperación que se observa es por cuenta de un flujo positivo importante dirigido al sector transporte, que no se sostiene en el tiempo.

Gráfico IV-3

Proporción de la Inversión Extranjera Directa en la región que proviene de Estados Unidos, 1996 - 2003



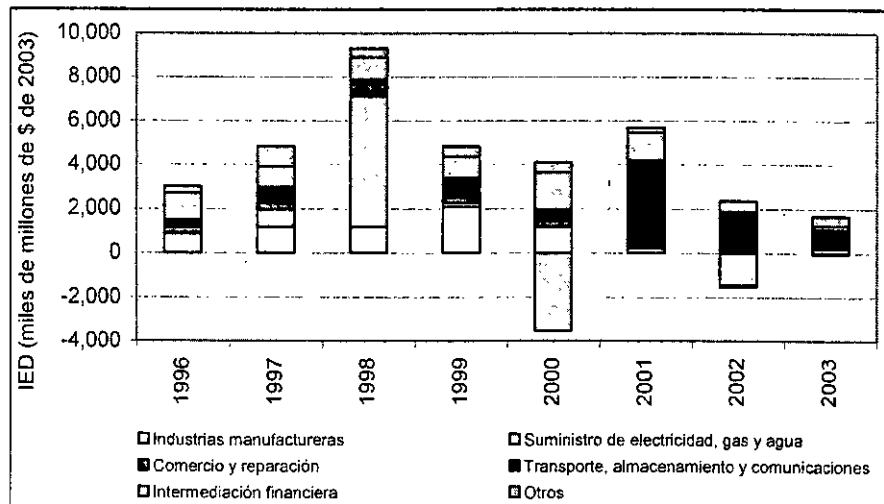
Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, Subdirección Operativa, Sección de Análisis Económico y Estadístico. Cálculos de los autores.

Notas:

1. Cifras acumuladas a 31 de diciembre de cada año.
2. No incluye inversión en petróleo ni en portafolio.

Gráfico IV-4

Inversión Extranjera Directa en la región por sectores, 1996 - 2003



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, Subdirección Operativa, Sección de Análisis Económico y Estadístico. Cálculos de los autores.

Notas:

1. Cifras acumuladas a 31 de diciembre de cada año.
2. No incluye inversión en petróleo ni en portafolio.

La región de Bogotá-Cundinamarca no ha sido una receptora constante de IED. Para estrechar este tipo de vínculo con los Estados Unidos aprovechando la oportunidad que representa el TLC, va a ser fundamental estudiar más cuidadosamente las razones que

han dificultado la atracción de inversión extranjera en el pasado. Es posible que buena parte de la explicación se encuentre en fenómenos de un carácter más nacional que regional. En 2003 la IED estuvo concentrada de manera importante en el sector de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones. Lamentablemente como se dijo, no hay un patrón histórico que sugiera que es en este sector donde se concentrarían los flujos provenientes de ese país en el futuro.

V. Conclusiones

En términos de su actividad económica la región representa cerca de un tercio del total nacional. Su economía es importante como proporción del total nacional en todos los sectores con excepción del agrícola y el minero, y está concentrada de manera importante en los sectores de la industria, la construcción y los servicios financieros. Por su peso sobre el total, el comportamiento de la economía de la región es determinante para el desempeño nacional. Un hecho saliente es que durante los períodos de auge a la región le va mejor que al resto del país, mientras que durante los períodos de recesión su actividad se ve golpeada de manera más importante y tarda más en recuperarse.

La región es una importadora neta. Su inserción internacional no es importante desde el punto de vista de las exportaciones. Adecuar su estructura productiva para aprovechar las oportunidades que ofrece un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y para mitigar los costos que traerá consigo la mayor exposición a la competencia, es el gran reto que enfrenta la región en el corto y mediano plazo. Para enfrentarlo, la región parte con una desventaja por la lenta recuperación del empleo tras la recesión, pero también con una ventaja muy importante, que es la de la solidez fiscal que le facilitará atraer recursos y financiar una agenda interna de políticas que apoye adecuadamente su proceso de transición ante la mayor apertura.

A priori es difícil establecer qué tanto contribuirá el TLC a diversificar la oferta exportable de la región, ya que mucho dependerá de la visión de los empresarios de la región para aprovechar las oportunidades que brinda el más fácil acceso a uno de los mercados más grandes del mundo. En el capítulo 3 se revisa más detalladamente la compatibilidad entre el potencial exportador de la región y la demanda de importaciones de los Estados Unidos. A partir del análisis que allí se presenta quedará claro, al menos, cuales son los mercados potenciales hacia los que la región deberá dirigir sus esfuerzos.

Con respecto al impacto que podrá tener el TLC con los Estados Unidos sobre la composición de las importaciones de la región, decir algo al respecto requiere también un análisis más detallado que el que se pretende en este capítulo. En los capítulos siguientes se dan elementos para identificar los sectores que enfrentarán competencia importante de las importaciones provenientes de los Estados Unidos. Pero la composición de las importaciones en últimas dependerá de la manera como se ajusten los sectores productivos ante los nuevos retos que traerá consigo la integración comercial. Es imposible predecir esto con exactitud y no es el objeto de este trabajo.

La caracterización de la economía regional que se presenta en este capítulo es sólo un abrebocas al análisis más detallado que se entrega en el resto del documento. Nos sirve, sin embargo, para alertar de una manera general acerca de las potencialidades y riesgos de la región en el contexto de la firma del TLC con Estados Unidos. Entre las primeras, tal vez la más saliente está en el hecho de que la región concentra una proporción muy importante de la actividad económica del país. Si se aprovechan adecuadamente las oportunidades que traerá consigo el TLC, en la región el acceso a un mercado más amplio se traducirá en crecimiento. En particular, el hecho de que su economía sea en una proporción importante una economía de servicios, ubica a la región en una posición interesante si se examina la evolución de la economía de otros países, como la India, que en contextos de integración comercial han impulsado su actividad en este sector. La importancia del sector servicios en el mercado internacional puede dimensionarse mejor si se considera que este sector representa el 65% del producto y el 70% del empleo generado en el mundo¹⁶.

Entre los riesgos que enfrenta la región, tal vez el más saliente está también asociado con el hecho de que en ella se concentre una proporción importante de la actividad económica del país, ya que esto puede convertir a la región en receptora neta del desempleo de los sectores que se vean negativamente afectados en otras regiones, por la integración comercial con los Estados Unidos. Esto incluso es un riesgo que corre Bogotá frente al resto de la región y prepararse para absorber la mano de obra que resulte desplazada de manera que esta no venga a engrosar las filas de pobreza es un reto que enfrenta la región.

¹⁶ Datos tomados del documento "Elementos para la discusión de la agenda interna para el distrito capital y la región", elaborado por la Alcaldía Mayor de Bogotá.

VI. Bibliografía del capítulo 1

Alonso J., Rodríguez J. y Hernández P., “Diagnóstico de la MYPIMES en el Distrito”, consultoría para la Secretaría de Hacienda Distrital, Bogotá, diciembre, 2003.

Arbeláez M. y Rosales M., “Sistema de Indicadores de Productividad para Ciudad Región”, consultoría para DAPD – Bogotá D. C., junio, 2004.

Cámara de Comercio de Bogotá, “Balance de la Economía Bogotana”, informe anual, varias ediciones.

Castro J. Y Núñez M., “Inversión pública distrital y crecimiento económico de Bogotá”, serie Ingresos y Gastos públicos 31, Secretaria de Hacienda Distrital #1, Bogota, 2003.

Cámara de Comercio de Bogotá, “Dinámica de la inversión empresarial en Bogotá 2000 –2000”, 2003.

Cámara de Comercio de Bogotá, “Entorno bogotano de negocios 2003”, Dirección de Estudios e Investigaciones, 2003.

Cámara de Comercio de Bogotá, “La inversión pública en Bogotá y su distribución geográfica en las localidades 200”, vicepresidencia de Gestión Cívica y Local, 2004.

Cámara de Comercio de Bogotá, “Observatorio de Competitividad – situación de la competitividad en Bogotá, 2003”, #1, enero, 2004.

Cámara de Comercio de Bogotá, “Observatorio del mercado de trabajo”, publicación trimestral, varias ediciones, 2002 – 2004.

Cámara de Comercio de Bogotá, “Perfil Empresarial de Bogotá y Cundinamarca”, noviembre 2003.

Centanaro J., et. al., “Principales resultados de las Cuentas Económicas Distritales 1990 –2000, serie Productividad y Competitividad #3, Secretaría de Hacienda Distrital, Bogota, 2003.

Consejo Regional de Competitividad Bogotá - Cundinamarca, “Bogotá Cundinamarca – Hacia una región competitiva. Bases del plan regional de competitividad 2004 - 2014”, Bogotá, diciembre 2003. “Cuentas económicas de Bogotá 1990-2000 y matriz insumo producto 2000 – metodología y resultados”. Dirección de estudios económicos – SHD, Bogotá, 2002.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Alcaldía Mayor de Bogotá, “Elementos para la discusión y definición de la agenda interna para el distrito capital y la región”, Noviembre 2004.

Ibañez A. M. "Perfil Social de Bogotá 1999 –2002 – un análisis comparativo con Medellín, Cali y Barranquilla", Fedesarrollo – Cámara de Comercio, Bogotá, 2003.

Molina, H., "Distribución Espacial de la Población", capítulo 4, Informe Final, Mesa Regional de Población, Bogotá, mayo 2003.

Secretaría de Hacienda Distrital, "Inversión pública distrital y crecimiento económico de Bogotá", Cuadernos de la Ciudad – serie ingresos y gastos públicos, SHD, Bogotá, 2003.

Silva I., "Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina", serie gestión pública #33, ILPES - CEPAL, Santiago de Chile, abril, 2003. .

Zapata J., Castro R., Parra D., et. al., "Diagnóstico e Instrumentos Fiscales", Fedesarrollo, consultoría para la Mesa Regional Bogotá – Cundinamarca; Bogotá, 2003.

Zarama F., Zapata J., Castaño F., Rodríguez J., "Misión de las Finanzas de Bogotá D. C.", Fedesarrollo – Contraloría y Personería de Bogotá, Bogota, 2004.

* * *

Capítulo 3: Oportunidades y retos para los sectores de la región Bogotá-Cundinamarca

I. Introducción

Para evaluar las oportunidades y los retos de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos para la región de Bogotá-Cundinamarca, el presente capítulo realiza un diagnóstico de la competitividad relativa en los mercados mundiales y Estados Unidos de los distintos sectores productivos de la misma. El propósito de este ejercicio es identificar los renglones de la economía regional que presentan buenos resultados en términos de competitividad relativa y, por lo tanto, poseen potencial en un escenario de mayor integración económica. Así mismo, se identifican aquellos sectores que revelan desventajas competitivas en materia de comercio exterior y, por ende, podrían estar en una posición vulnerable ante un eventual incremento en los flujos comerciales.

Este capítulo presenta dichos resultados y está organizado de la siguiente manera. A continuación de esta introducción se presenta la metodología de análisis utilizada en el ejercicio. La sección III expone los resultados de la evaluación de la competitividad relativa sectorial de Bogotá-Cundinamarca, en un contexto de mayor integración comercial con Estados Unidos (EE.UU.). En la sección IV se evalúa el caso de los sectores que, si bien no son competitivos de acuerdo con los parámetros de la metodología de este capítulo, se considera que cuentan con potencial exportador. La sección V identifica los sectores de la región que podrían estar en condiciones de vulnerabilidad, teniendo en cuenta un eventual acuerdo comercial entre Colombia y EE.UU.. En la sección VI se analiza la creciente importancia del comercio de servicios, con base en las limitadas estadísticas disponibles, los distintos modos de suministro y las barreras a su intercambio. Esa sección contiene una evaluación de los resultados preliminares de competitividad relativa de *servicios transfronterizos* de Estados Unidos, Colombia y la región Bogotá-Cundinamarca. La sección VII contiene los resultados

generales del módulo especial de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo, que fue diligenciada por 270 empresarios de la industria de la región entre mayo y junio de 2004, sobre sus expectativas frente al mencionado acuerdo comercial. En la sección VIII se presentan los principales hallazgos de ocho estudios sectoriales de renglones de interés para la Cámara de Comercio de Bogotá, que fueron expuestos y debatidos en igual número de foros con empresarios de la región durante la tercera y cuarta semana de agosto de 2004. Esa sección se enriquece con información sectorial de índole cualitativa de la mencionada encuesta sobre el TLC realizada por Fedesarrollo. Cabe anotar que la realización de estos talleres se hizo en cumplimiento de la estrategia de divulgación del estudio discutida entre la CCB y Fedesarrollo. Por último, la sección IX presenta las principales conclusiones de este capítulo.

II. Metodología de análisis

El análisis realizado en este capítulo se concentra en la identificación de la situación competitiva de productos agropecuarios, mineros, industriales y de servicios de la región Bogotá-Cundinamarca en el mercado de Estados Unidos. El objetivo fundamental del análisis es brindar elementos de juicio para evaluar las implicaciones de la obtención de condiciones de acceso preferencial permanentes producto de un TLC con Estados Unidos, así como los potenciales efectos de una mayor apertura de la región al comercio proveniente de ese país.

Para avanzar hacia este objetivo, se proponen dos ejercicios. Por una parte, se calculan indicadores que se basan en la identificación de: i) los sectores en los que la región es competitiva; ii) los renglones que ofrecen mejores opciones para la región en el mercado de Estados Unidos; y iii) los países que serían competidores de los productos de Bogotá-Cundinamarca en ese mercado.

Por otra parte, los indicadores también se usan para reconocer segmentos regionales vulnerables en un contexto de mayor integración comercial con Estados Unidos. Este ejercicio se basa en la identificación de: i) sectores no competitivos; ii) principales

proveedores de los productos de esos sectores; y iii) situación arancelaria que enfrentan esos proveedores en la región, con énfasis en el acceso con el que cuenta Estados Unidos.

A continuación se detallan los sectores industriales, mineros, agropecuarios, agroindustriales y de servicios analizados en este capítulo. Posteriormente se explican los principales indicadores y ejercicios expuestos en este trabajo.

II.A. Productos analizados

Los productos mineros e industriales de Bogotá-Cundinamarca y Estados Unidos se agrupan y analizan en 97 sectores (6 mineros y 91 industriales) que registran comercio bilateral según la clasificación *Clasificación Industrial Internacional Uniforme* (CIIU, revisión 2) a 4 dígitos. Los sectores CIIU incluidos para en análisis de la competitividad relativa de la minería e industria regional son los correspondientes a los códigos CIIU 2 (minería) y CIIU 3 (industria). Cabe señalar que estos últimos códigos incluyen 17 segmentos agroindustriales, identificados con CIIU 31 (alimentos) y 32 (bebidas).

Para el sector agrícola, pecuario y silvícola, la clasificación CIIU sólo ofrece 6 grandes sectores, lo que se considera un nivel de desagregación insuficiente teniendo en cuenta la importancia de este sector en la economía regional. Por ende, con el fin de contar con estadísticas analíticamente más refinadas sobre el sector, este capítulo complementa la clasificación estándar CIIU con una agregación alternativa para analizar las cifras de comercio para este renglón económico de la región. De esta manera, este capítulo evalúa un total de 47 segmentos agropecuarios, siguiendo la clasificación del ámbito agrícola de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y Zuluaga *et al.* (2002). Estos segmentos van más allá de los productos agropecuarios y consideran sus productos derivados o agroindustriales. En el *Anexo 1*, ubicado en la sección XI de este capítulo, se detalla la composición de los sectores agropecuarios y de la agroindustria estudiados.

Respecto a los sectores de servicios, este capítulo contempla los siguientes tres grandes renglones: i) *transporte*; ii) *turismo*; y iii) *otros servicios comerciales* (excluyendo servicios del gobierno). Dentro de esta última categoría se encuentran los siguientes siete subsectores: i) *comunicaciones*; ii) *construcción*, iii) *financieros y seguros*; iv)

información y computacionales; v) pagos por regalías y licencias; vi) personales, culturales y recreacionales; y vii) servicios relacionados con las empresas. Esta clasificación surge de la disponibilidad de información, que proviene de las estadísticas del FMI *Balance of Payments Statistics* (BOPS). Este tema se desarrolla en la sección VI del presente capítulo.

II.B. Indicadores utilizados para estimar la competitividad relativa y las condiciones de acceso al mercado

Existen diversos indicadores para medir la competitividad relativa de las exportaciones de los países a nivel agregado y sectorial, y para identificar las principales características de la estructura comercial de un país o región, y su situación relativa frente a sus socios comerciales.

Para efectos de este trabajo se propuso calcular dos de los indicadores más utilizados en la literatura sobre comercio para evaluar la situación competitiva de los bienes de un país o región. Estos indicadores son el *Índice de Balanza Comercial Relativa* (IBCR) y el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada* (IVCR).¹ Adicionalmente, construimos el *Índice de Complementariedad Comercial*, una versión más elaborada del IVCR usada para identificar mercados de interés para productos en los cuales Colombia es competitivo en el contexto mundial. Este conjunto de indicadores se calculó para los productos mineros e industriales de la región Bogotá-Cundinamarca, según la clasificación CIIU (revisión 2) a cuatro dígitos, y la mencionada agregación agropecuaria y agroindustrial detallada en el *Anexo I* para el período 1998-2002 con información de la base de datos *Commodity Trade Statistics* (COMTRADE) de la Organización de las Naciones Unidas y las estadísticas de comercio exterior de Bogotá-Cundinamarca fuente DANE. Cabe anotar que la concordancia utilizada para agrupar la información de forma sectorial es un estándar internacional, con fuente Banco Mundial (2002).²

¹ Véase Ng, F. (2002) "Trade Indicators and Indices", en Hoekman *et al.* (2002), *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, Banco Mundial, pgs.585-588.

² Véase Hoekman *et al.* (2002), *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Para evaluar las condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos se utiliza información del *United States International Trade Commission* (USITC), entidad que compendia los aranceles preferenciales aplicados por ese país. Esta información es relevante para los objetivos propuestos en este trabajo, pues el arancel *Nación Más Favorecida* (NMF) es modificado por la existencia de una multiplicidad de procesos de desgravación, producto de acuerdos de libre comercio y de la aplicación de preferencias unilaterales, tales como el *Andean Trade Preference Act* (ATPA), el *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA) y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).³ Así, el arancel NMF, que es el parámetro arancelario que un determinado país emplea como barrera para la generalidad de sus socios comerciales, no es el nivel relevante para evaluar las condiciones reales de acceso a mercados. Lo fundamental es identificar las preferencias otorgadas entre socios de Tratados de Libre Comercio (TLCs) y las preferencias unilaterales en virtud de programas como el SGP y el ATPA-ATPDEA que se aplican a Colombia. Por lo tanto, se calculan promedios simples con base en partidas arancelarias a 8 dígitos con la base de datos del USITC de 2004. Este estimativo incluye los aranceles *ad-valorem* y los equivalentes arancelarios de las tarifas específicas, pero no incluye equivalentes de cuotas y tarifas mixtas por deficiencias estadísticas de esta información.

Para evaluar las condiciones de acceso de Estados Unidos al mercado colombiano y regional se utiliza el arancel NMF de Colombia, puesto que no hay ningún acuerdo comercial suscrito entre estos dos países que le otorgue preferencias al primero. Las conclusiones obtenidas del análisis de estos niveles arancelarios e indicadores se complementan con cálculos de la *Tasa de Protección Efectiva*. Para este propósito se utiliza información del *Trade and Production Dataset 1976-99* de UNCTAD-Banco Mundial a 1999.

³ El ATPDEA es un esquema de preferencias unilaterales otorgadas por Estados Unidos a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en reconocimiento por su lucha contra el narcotráfico. El ATPDEA expandió la cobertura y, por lo tanto, complementó un programa similar llamado *Andean Trade Preference Act* (ATPA), el cual fue renovado al instaurarse el ATPDEA a finales de 2003. El conjunto de preferencias ATPA-ATPDEA vencerá a finales de 2006. Por su parte, el SGP es un esquema de preferencias unilaterales otorgado por los países desarrollados a los países en desarrollo en el marco de la *cláusula habilitante* del Acuerdo General sobre el Comercio de Bienes (GATT por su sigla en inglés) de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por último, analizamos el comercio de *servicios transfronterizo* (exportaciones e importaciones) utilizando dos fuentes: i) la base de datos del Fondo Monetario Internacional *Balance of Payments Statistics* (BOPS) a agosto de 2003, con estadísticas a 2001; y ii) Banco de la República, entidad que reporta la información de Colombia de comercio de *servicios transfronterizos* al FMI.⁴ Ambas fuentes de información son bastante deficientes, como se explica en la siguiente sección, motivo por el cual los ejercicios de competitividad relativa ya mencionados no se replican en su totalidad para el caso del sector servicios. Sin embargo, en la sección VI.A

II.B.1. Limitaciones de la información

Dada la importancia para el análisis de los datos usados y sus características, es fundamental explicar los alcances y las limitaciones de la información utilizada en este trabajo.

En primer término, el alcance de la evaluación de las condiciones de acceso al mercado estadounidense está supeditado a la disponibilidad de información cuantitativa al respecto. Para este trabajo contamos con información detallada sobre el impacto de los niveles arancelarios y de *protección efectiva* en el comercio entre la región y Estados Unidos. Sin embargo, como es conocido, las restricciones arancelarias son apenas uno de los múltiples aspectos que pueden incidir sobre el acceso real a los mercados. La literatura especializada ha documentado la tendencia mundial de reemplazar las barreras arancelarias en descenso por una mayor utilización de *Barreras No Arancelarias* (BNAs) (Calo 2004 y Maskus 2001). Por lo tanto, en el contexto de este trabajo sería deseable cuantificar la incidencia de las BNAs sobre las exportaciones de la región. Sin embargo, la estimación de esas BNAs es una tarea que excede el alcance de este documento, por lo que los ejercicios planteados en el presente capítulo no las contemplan.

⁴ La base de datos FMI-BOPS contiene información para los nueve subsectores de servicios ya enunciados. Por tanto, infortunadamente no existe información estadística comparable internacionalmente sobre comercio de servicios de educación, salud y biotecnología, sectores de interés de la CCB.

En efecto, no existe una base de datos que recopile de forma satisfactoria las BNAs que restringen el acceso a mercados como el estadounidense. Este hecho se deriva de la dificultad de registrar de forma sistemática y ordenada este tipo de barreras. Según una clasificación de la UNCTAD, que viene desarrollándose desde 1991 en función de la base de datos *Trade Analysis Information System* (TRAIS) de esa institución, hay por lo menos 133 tipos distintos de BNAs que pueden limitar el acceso real a los mercados. Así mismo, las disciplinas negociadas en algunos de los temas cubiertos por acuerdos de libre comercio de *nueva generación*, como los impulsados por Estados Unidos, pueden estar constituyéndose en alternativas a los aranceles para limitar el acceso a mercados. Ese puede ser el caso de ciertos procedimientos aduaneros, normas técnicas, y temas laborales y ambientales, entre otros.

Este disperso y creciente universo de BNAs ha motivado una extensa literatura internacional sobre el tema, en la cual coexisten diversos enfoques teóricos sobre su análisis y estimación (OCDE 2001). De una revisión de esos estudios se destaca que no hay suficiente información disponible para evaluar de forma comprehensiva las BNAs aplicadas por países como Estados Unidos, el principal mercado del mundo. A pesar de esta situación, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) logró avances en este sentido, cuando en julio de 2004 pidió al sector privado colombiano listar las barreras técnicas y sanitarias que enfrentan en el mercado estadounidense por posición arancelaria. Como se menciona en la sección VIII.A.1.c) y VIII.A.2.c), la ANDI documentó niveles significativos de BNAs en el sector agropecuario y agroindustrial. Sin embargo, en segmentos industriales, el único sector que manifestó encontrar barreras de este tipo en el mercado estadounidense fue el de químicos.

En segundo término, las estadísticas del DANE sobre comercio exterior regional tienen datos anuales a nivel de subpartida arancelaria a 10 dígitos del sistema armonizado (SA) para todos los departamentos colombianos, por países destino de las exportaciones y origen en el caso de las compras externas desde 1991. Esta potencial riqueza de información es minada por el hecho de que el DANE no clasifica por departamentos de origen la inmensa mayoría de las exportaciones nacionales de *café* y de *petróleo y sus derivados*. Así, esta base de datos no incorpora a nivel departamental estadísticas

completas sobre estos productos, que constituyen en promedio 40% del total exportado por Colombia cada año. Por lo tanto, debido a esta limitación de las bases de datos de comercio regionales, excluimos del análisis de competitividad relativa los siguientes cuatro sectores: *café sin tostar y sin descafeinar* (partida arancelaria 090111), *extracción de petróleo y gas* (CIU 2200), *refinerías de petróleo* (3530) y *fabricación de productos diversos derivados* (3540).

En tercera instancia, la base de datos COMTRADE contiene información a nivel de subpartida arancelaria a 6 dígitos del sistema armonizado (SA) de las exportaciones e importaciones para cerca de 140 países. Así, la cobertura de COMTRADE fluctúa entre 90% y 95% del comercio mundial. La cobertura varía porque a veces algunos países no reportan sus cifras a este sistema de datos de comercio exterior. Por lo tanto, se escogió el período 1998–2002 para contar con una muestra representativa y balanceada del comercio mundial de los productos objeto de estudio. Los datos del mencionado período fueron promediados para el lapso mencionado con el fin de eliminar distorsiones que resultan de movimientos entre las tasas de cambio de los países analizados.

El nivel de desagregación de la base de datos COMTRADE a 6 dígitos del sistema armonizado (SA) tiene muchas virtudes y algunos defectos. Entre las primeras hay que destacar que no todos los países tienen el mismo grado de avance en la utilización del sistema armonizado, e incluso en algunos casos el nivel de agregación que se usa es distinto para las exportaciones y las importaciones de un mismo país. Esta situación, que se puede definir como *problemas de nomenclatura*, se corrige al utilizar datos a 6 dígitos del SA, pues la nomenclatura tiene una elevada coincidencia entre todos los países a este nivel de desagregación. En los casos en que no hay concordancia, en la medida de lo posible Naciones Unidas homologa la información para hacerla consistente al nivel de 6 dígitos del SA.

Otra bondad de COMTRADE es que es útil poder llevar a cabo análisis sectoriales como los planteados en este trabajo para la región Bogotá-Cundinamarca (véase el *Anexo 1*). Los datos son lo suficientemente desagregados como para poder agruparlos con el objeto de evaluar sectores específicos de interés y analizar su situación específica en el mercado de Estados Unidos.

Entre las principales deficiencias de la base de datos COMTRADE se encuentra la imposibilidad de trabajar sobre datos de comercio exterior mundiales totalmente actualizados, por los rezagos con que los países reportan sus cifras al sistema. No obstante, como ya se mencionó, se considera que la escogencia del período 1998-2002 arroja una muestra balanceada y representativa para realizar los análisis de este capítulo.

En cuarto lugar, hay dos limitaciones frente a la identificación de sectores o productos competitivos de un país mediante los indicadores de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR) y Complementariedad Comercial (ICC), que se definen más adelante. Por una parte, se basan en cifras de comercio y, por lo tanto, reflejan la competitividad relativa observada en los flujos de comercio mundiales. Esto significa que los indicadores no capturan la competitividad potencial de sectores que no se hayan volcado hacia los mercados externos.

Por último, es necesario aclarar que no existe información estadística para el comercio internacional de servicios de la región Bogotá-Cundinamarca con Estados Unidos.⁵ De hecho, la deficiencia estadística de este sector es un problema común a todos los países del mundo.⁶ Por lo tanto, en este capítulo se analiza parcialmente el sector servicios usando información disponible sobre el comercio de *servicios transfronterizos* para el *total nacional* (exportaciones e importaciones), tanto colombiano como estadounidense, utilizando la base de datos del Fondo Monetario Internacional *Balance of Payments Statistics* (BOPS).⁷ Para el comercio de *servicios transfronterizos* de Bogotá se utilizaron datos incompletos provistos por el Banco de la República a la CCB. Cabe subrayar que la mencionada información contenida en BOPS sólo cubre cerca de 55% del comercio

⁵ El Banco de la República es la entidad nacional encargada de producir esta información, que es remitida al FMI de forma trimestral. De hecho, el Emisor no procesa la información de tal manera que permita desagregar el total colombiano por regiones del país y por sus socios comerciales.

⁶ Un inconveniente adicional es que no existe una clasificación estándar internacionalmente aceptada para describir sectores de servicios. Existe, sin embargo, un esfuerzo conjunto de entidades multilaterales y otros organismos para avanzar en homologar la recolección básica de datos y su clasificación, de conformidad al manual de Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional. Véase Naciones Unidas *et al.* (2002).

⁷ Los *servicios transfronterizos* se definen como los modos 1 y 2 de suministro de acuerdo con la definición de la OMC. El modo 1 se denomina *comercio transfronterizo* y el modo 2 *consumo en el extranjero*.

mundial de servicios, ya que no registra el comercio de este sector que resulta de los modos de prestación de *presencia comercial y movimiento temporal de personas*.⁸

Por las anteriores consideraciones, los indicadores de competitividad relativa descritos en la siguiente subsección se aplican de forma parcial al comercio de servicios, razón por la cual tratamos el sector en una sección aparte de los resultados de competitividad relativa. Cabe señalar nuevamente que los resultados obtenidos para este sector son altamente deficientes, producto de las limitaciones estadísticas mencionadas. Por lo tanto, éstos deben ser interpretados con extrema cautela, como se discute en mayor profundidad en la sección VI.

II.B.2. Indicadores de competitividad relativa

Además del *IBCR* y el *IVCR*, la información de la base COMTRADE permite calcular otros indicadores útiles para determinar la situación relativa de cada uno de los sectores de la región de Bogotá-Cundinamarca, frente al comercio mundial y a Estados Unidos.

La totalidad de los indicadores calculados pueden agruparse en los que permiten realizar comparaciones de la situación del país respecto del comercio mundial y los que permiten hacerlo frente a mercados específicos. En el primer grupo se ubica el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR)* y el *Índice de Balanza Comercial Relativa (IBCR)*. En el segundo grupo se encuentra el *Índice de Complementariedad Comercial (ICC)*, el *Índice de Especialización de Exportaciones (IEE)* y también puede utilizarse para este propósito el *IBCR*. Las conclusiones obtenidas de estos indicadores se complementan con datos de aranceles preferenciales recopilados del USITC y cálculos de *protección efectiva*, cuyos resultados se presentan más adelante.

Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR)

⁸ Estos modos de suministro son definidos por la OMC como modo 3 y modo 4, respectivamente.

El IVCR se usa para determinar la competitividad relativa de los sectores o productos de un país. El índice compara la participación del producto en cuestión en las exportaciones del país, con la participación de las exportaciones mundiales del producto en las exportaciones mundiales totales. El índice siempre tiene un valor mayor que cero. Si el índice es mayor que 1, el país tiene una ventaja comparativa en el producto analizado, y si es menor que 1, el país tiene una desventaja comparativa en el producto.

$$IVCR_{ij} = (x_{ij} / X_i) / (x_{wj} / X_w)$$

$IVCR_{ij}$: Índice de Ventaja Comparativa Revelada del país i para el producto j

x_{ij} : Valor de las exportaciones del país i del producto j

x_{wj} : Valor de las exportaciones mundiales del producto j

X_i : Valor de las exportaciones totales del país i

X_w : Valor de las exportaciones totales mundiales

Índice de Balanza Comercial Relativa (IBCR)

El IBCR mide la participación de la balanza comercial de un determinado sector en el comercio total de ese sector. Se puede calcular con respecto al mundo o a un mercado específico, midiendo la participación de la balanza comercial de un sector con un determinado mercado respecto al comercio de dicho sector con ese mercado.

El IBCR se ubica entre -1 y 1 , considerándose competitivos los productos cuyo indicador es superior a cero. Los productos que tienen un IBCR cercano a 1 son los más competitivos. Si el indicador es menor a cero, el sector es un importador neto del producto.

$$IBCR_j = (X_{ij} - M_{ij}) / (X_{ij} + M_{ij})$$

$IBCR_j$ = Índice de Balanza Comercial Relativa del país j para el sector i

X_{ij} = Exportaciones del país j del bien i

M_{ij} = Importaciones del país j del bien i

Índice de Complementariedad Comercial (ICC)

El Índice de Complementariedad Comercial es una versión modificada del IVCR. De hecho, la primera parte de la siguiente expresión corresponde al IVCR, mientras que su segundo componente es un indicador de la *intensidad importadora* entre dos socios comerciales.

$$ICC_{ABj} = ((x_{Aj} / X_{At}) / (x_{wj} / X_{wt})) * ((m_{Bj} / M_{Bt}) / (m_{wj} / M_{wt}))$$

(1)

(2)

ICC_{ABj} : Índice de Complementariedad Comercial del país A con el país B para el producto j

x_{Aj} : Valor de las exportaciones del país A del producto j

x_{wj} : Valor de las exportaciones mundiales del producto j

X_{At} : Valor de las exportaciones totales del país A

X_{wt} : Valor de las exportaciones totales mundiales

m_{Bj} : Valor de las importaciones del país B del producto j

M_{Bt} : Valor de las importaciones totales del país B

m_{wj} : Valor de las importaciones mundiales del producto j

M_{wt} : Valor de las importaciones mundiales totales

Si el *IVCR* o expresión (1) es mayor a 1, puede decirse que el país A se especializa en la exportación del producto j . Si el *Índice de Intensidad Importadora* o expresión (2) es mayor a 1, puede decirse que el país B se especializa en la importación del bien j porque en términos relativos importa más de lo que se comercia mundialmente. Por lo tanto, si

ambas expresiones son mayores a 1, entonces el ICC es mayor a 1 y se afirma que los países *A* y *B* tienen complementariedad comercial.⁹

Índice de Especialización de Exportaciones

El Índice de Especialización de Exportaciones (IEE) es una versión modificada del IVCR, ya que variando el denominador de este último permite comparar la participación de las exportaciones de un sector en las exportaciones totales del país frente a la participación de las importaciones de ese sector que hace un socio determinado en sus importaciones totales. El índice toma un valor mayor a cero, y mientras más alto sea su valor, mayor es la ventaja comparativa del producto de ese país en el otro mercado. Así, si el IEE es mayor que 1 hay una ventaja comparativa de ese producto en ese mercado, y si es menor que 1, el mercado importa mucho más de ese bien de lo que el país que se está analizando exporta.

$$IEE_{ij} = (x_{ij} / X_i) / (m_{kj} / M_k)$$

IEE_{ij}= Índice de Especialización de las Exportaciones del país *i* del bien *j*

x_{ij} = Exportaciones del país *i* del bien *j*

X_i= Exportaciones totales del país *i*

m_{kj}= Importaciones del país *k* del bien *j*

M_k= Importaciones totales del país *k*

Este indicador es de utilidad para identificar los principales competidores de Bogotá-Cundinamarca en el mercado de Estados Unidos. Cabe destacar que el IEE constituye una versión modificada el IVCR, en la medida en que éste último compara la participación de un producto en las exportaciones de un país (en este caso Colombia) con la participación de ese producto en el mercado mundial, mientras que en el IEE esa comparación se hace

⁹ Sin embargo, puede suceder que el ICC sea mayor a 1, pero que alguno de los dos factores sea inferior a 1. En este caso, se dice que el componente que es mayor a 1 compensa más que proporcionalmente el valor del otro factor.

con la participación del producto en las importaciones del mercado específico de destino (en este caso Estados Unidos).

Índice de Especialización de las Exportaciones Específico (IEEe)

El IEEe es una versión modificada del IEE, ya que compara la participación de las exportaciones de un sector de un país a un mercado específico en las exportaciones totales del país a ese mercado, con la participación de las importaciones de ese sector que hace ese mercado en sus importaciones totales. El IEEe toma un valor mayor a cero. A mayor valor del indicador, mayor especialización de ese país en la venta de un producto a ese mercado específico. Si IEEe es mayor que 1 hay una ventaja comparativa de ese producto en ese mercado, y si es menor que 1 el mercado importa mucho más del producto de lo que el país le está exportando.

$$IEEe_{ikj} = (x_{ikj} / X_{ik}) / (m_{kj} / M_k)$$

$IEEe_{ikj}$ = Índice de Especialización de las Exportaciones del país i al país k del bien j

x_{ikj} = Exportaciones del país i al país k del bien j

X_{ik} = Exportaciones totales del país i al país k

m_{kj} = Importaciones del país k del bien j

M_k = Importaciones totales del país k

Este indicador se utiliza para determinar la competitividad de los principales proveedores de la región Bogotá-Cundinamarca.

I

Tasa de Protección Efectiva (TPE)

La TPE mide la tasa de protección arancelaria de cada país o sector, tomando en cuenta simultáneamente la protección de los bienes finales y la de sus insumos.

$$TPE = [t_x - \text{sum}(a_{yx} \cdot t_y)] / [1 - \text{sum}(a_{yx})]$$

TPE= Tasa de protección efectiva

t_x = arancel del bien x

a_{yx} = cantidad del insumo y necesario para producir el bien x

t_y = arancel del insumo y

II.B.3. Análisis de productos no competitivos

La negociación de los acuerdos regionales no sólo debe buscar maximizar las posibilidades de nuevos negocios para el sector productivo regional, sino además evaluar los riesgos de perder mercado local o regional como resultado de los acuerdos comerciales. En tal sentido, señalaremos cuáles son los segmentos regionales más vulnerables a las importaciones provenientes de Estados Unidos.

Para este propósito, identificaremos dos subconjuntos de productos. En primera instancia, se destacará el caso de productos que, si bien no son competitivos según el IVCR ($IVCR < 1$), resultan ser netamente exportadores de acuerdo con el indicador IBCR ($IBCR > 0$). Este subconjunto de bienes lo denominaremos *con potencial exportador*.

En segundo término, evaluaremos aquellos productos que son importadores netos según el IBCR y que además son no competitivos según el IVCR. Luego determinamos el origen de las importaciones y la competitividad de los proveedores (si estos últimos tienen un IEE específico al mercado de Estados Unidos mayor a la unidad). Por último, cruzaremos esta información con datos sobre la protección arancelaria otorgada por Colombia a los productos vulnerables, considerando los aranceles preferenciales que nuestro país otorga a otros proveedores del mercado regional con los cuales ha firmado TLCs, o con los que mantiene esquemas más avanzados de integración económica. Este grupo de productos los caracterizaremos como *vulnerables*.

En la siguiente subsección se describen las características básicas del módulo especial sobre el TLC de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo, cuyos

resultados se utilizan como fuente de información cualitativa para los propósitos de este estudio.

II.C. El módulo sobre el TLC con Estados Unidos de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo

Como ya se mencionó en la introducción de este capítulo, Fedesarrollo aplicó una encuesta sobre el TLC entre empresarios de la industria localizados en la región Bogotá-Cundinamarca, con ingresos anuales superiores a \$200 millones. La encuesta se recolectó entre mayo y junio de 2004, y sus resultados presentan coeficientes de variación confiables al registrar niveles menores a 5% para la gran mayoría de las respuestas. Las 270 empresas que participaron en la misma pertenecen a los siguientes sectores económicos (entre paréntesis el sector CIIU al que pertenecen):

Productos agropecuarios (CIIU 311); *Bebidas* (313); *Confecciones* (322); *Cuero y calzado* (323 y 324); *Edición e impresión* (342); *Madera y sus manufacturas* (33); *Metalurgia y metalmecánica* (37 y 38); *Minerales no metálicos* (36); *Fabricación de productos plásticos y de caucho* (355 y 356); *Químicos* (35, excepto 355 y 356) y *Textiles* (321).

Para el sector de *Productos agropecuarios* (311) la encuesta de Fedesarrollo cubrió los siguientes subsectores: *Avícola*, *Cárnicos*, *Concentrados para animales*, *Grasas*, *Hortofrutícola*, *Productos lácteos* y *Productos de la molinería*.

Todas las respuestas del módulo de la EOE son representativas de los anteriores sectores, excepto *Bebidas* (313), *Cárnicos*, *Grasas*, *Lácteos*, *Piscícola* y *Madera y sus manufacturas* (33) por el bajo número de respuestas obtenidas en cada uno de estos casos.

En el *Anexo 2*, ubicado en la sección XII de este capítulo, se encuentra una relación de las preguntas del formulario de encuesta aplicado. En la siguiente sección se exponen los resultados de los ejercicios realizados con base en la anterior metodología.

III. Competitividad relativa sectorial de la región Bogotá-Cundinamarca

En esta sección se presentan, en primera instancia, cuáles son las condiciones actuales de acceso de los productos de la región al mercado de Estados Unidos. Luego analizamos los resultados de los indicadores utilizados en este trabajo para determinar los sectores competitivos de la región en el mercado de Estados Unidos. Por último, se identifican los países que serían competidores en los segmentos competitivos de Bogotá-Cundinamarca en ese mercado.

Cabe recordar que el análisis de los indicadores de competitividad externa sectorial se divide en dos subconjuntos de sectores: el primero de ellos consta de los productos mineros e industriales identificados según la clasificación CIIU, mientras el segundo agrupa los productos agropecuarios y agroindustriales señalados en el *Anexo I*.

A continuación evaluamos las condiciones vigentes de acceso al mercado estadounidense. Para este efecto, se describen brevemente los principales acuerdos comerciales suscritos por Estados Unidos, las preferencias que otorga ese país y su nivel de apertura. Posteriormente, se presenta un análisis de los niveles arancelarios aplicados en Estados Unidos por secciones del arancel según estos acuerdos, y la tasa de protección efectiva aplicada en los mercados estadounidense y colombiano.

III.A. Acceso al mercado estadounidense

Como ya se mencionó, para evaluar las condiciones de acceso a mercados es necesario analizar los niveles arancelarios preferenciales que aplica Estados Unidos, producto de procesos de integración en curso y de programas especiales de carácter unilateral. Estos esquemas distorsionan el arancel *Nación Más Favorecida* (NMF) que aplica a todas aquellas naciones que no tengan acceso comercial preferencial a Estados Unidos. En el caso colombiano son de particular interés las preferencias unilaterales de los programas *Andean Trade Preference Act* (ATPA), *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA) y Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

A continuación se analizan estos aspectos con el fin de para identificar las condiciones de acceso sectoriales actuales que enfrentan los productos colombianos en el mercado

estadounidense. En la subsección III.A.4 precisamos el alcance de las preferencias unilaterales vigentes para Colombia y evaluamos su aprovechamiento en años recientes.

III.A.1. Acuerdos comerciales, preferencias y nivel de apertura del mercado de Estados Unidos

Los acuerdos suscritos recientemente por Estados Unidos son amplios en cuanto a la cobertura de bienes, es decir que tienen un reducido número de excepciones, y en muchos casos vinculan países de diferente nivel de desarrollo. Durante los años ochenta, Estados Unidos suscribió TLCs con Israel y Canadá, y en los años noventa el TLC con Canadá se expandió para incluir a México (NAFTA, por su sigla en inglés). En la presente década, Estados Unidos ha concluido negociaciones para acuerdos de libre comercio con Chile, Jordania, Singapur, Australia, Bahrain, Marruecos, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

Estados Unidos otorga acceso preferencial de forma unilateral a varios países en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), y de programas como el ATPA, el ATPDEA y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBTPA).¹⁰ Por último, cabe mencionar que EE.UU. también otorga preferencias unilaterales a países de África al Sur del Sahara mediante el programa AGOA (por su sigla en inglés), que estará vigente hasta septiembre de 2007.¹¹

III.A.2. Los niveles arancelarios en Estados Unidos

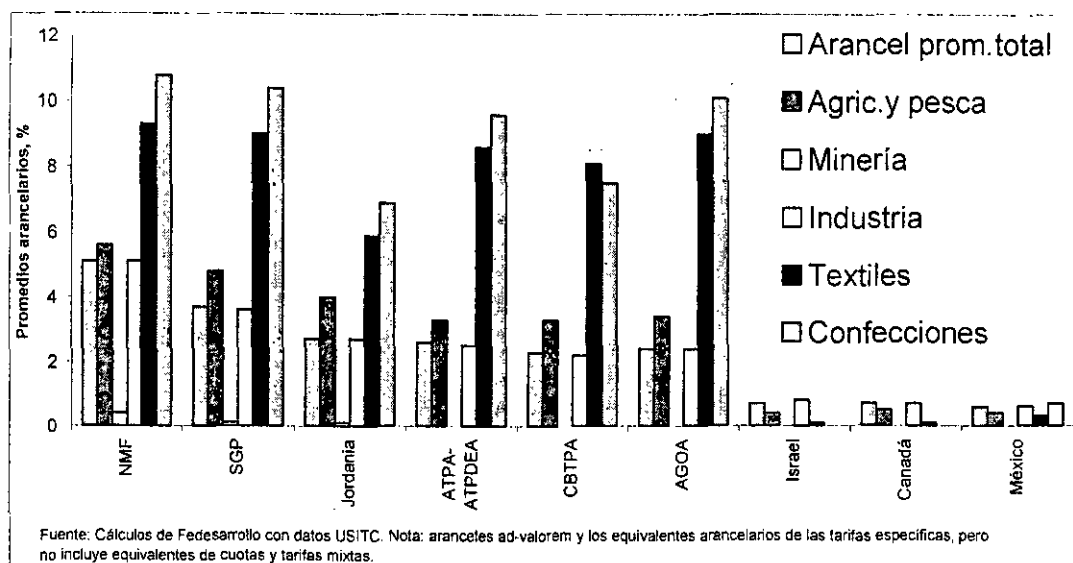
El Gráfico III-1 muestra que el actual promedio del arancel NMF aplicado por Estados Unidos es de 5,1%, nivel que se reduce a 3,7% para los países que se benefician del SGP en ese país. En cuanto a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, beneficiarios del ATPA-ATPDEA, el arancel nominal promedio combinado con el SGP se reduce a 2,4%, y para

¹⁰ Es importante anotar que, si bien el ATPDEA y CBTPA constituyen tratamientos preferenciales unilaterales que otorga Estados Unidos, la ley que establece el segundo prevé la aplicación permanente de las preferencias, mientras la ley del ATPDEA tiene un período de aplicación que se extiende sólo hasta 2006.

¹¹ Para un recuento completo de estas preferencias unilaterales véase OMC (2003), *Trade Policy Review*, Estados Unidos, diciembre.

los países del CBTPA a 2,3% (Gráfico III-1). Por su parte, Israel, México y Canadá cuentan con aranceles promedio de 0,7%, 0,7% y 0,6%, respectivamente.

Gráfico III-1
Niveles arancelarios aplicados por Estados Unidos por preferencias unilaterales y acuerdos de integración, sectores CIU (rev.2)



Si bien Estados Unidos tiene una tarifa promedio relativamente baja, su estructura arancelaria se caracteriza por el uso intensivo de contingentes y por la presencia de picos arancelarios en ciertos sectores.¹² El Gráfico III-1 muestra una clara tendencia de Estados Unidos a otorgar un mayor nivel de protección arancelaria a sectores del ámbito agrícola, en particular *cereales, frutas y vegetales, azúcar, grasas y aceites vegetales, productos lácteos, bebidas y tabaco* (ver Cuadro III-1). En la industria manufacturera los mayores niveles de protección arancelaria se otorgan a los sectores de *textiles y confecciones, cueros, madera, papel y muebles, y equipo de transporte*.¹³

¹² Los contingentes son una mezcla de cuotas y aranceles, estos últimos son la mayoría de las veces muy elevados una vez se cumple la cuota (*extra-cuota*).

¹³ Véase OMC (2003), *Examen de política comercial de Estados Unidos*, diciembre.

Cuadro III-1

Niveles arancelarios aplicados por Estados Unidos por preferencias unilaterales y acuerdos de integración por secciones del arancel de aduanas

	Sección del arancel	NMF	Israel	Canadá	México	Jordania	CBTPA	ATPA - ATPDEA	AGOA	SGP
01	Anim.vivos y prod.reino animal	11,4	8,4	8,0	2,7	7,3	8,4	8,4	8,4	11,0
02	Prod.reino vegetal	4,0	0,6	0,6	0,6	1,4	0,6	0,6	0,7	2,6
03	Grasas y aceites vegetales o animales	3,9	0,2	0,2	0,2	1,3	0,2	0,2	0,2	2,7
04	Prod.ind.alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos, vinagre y tabaco	13,2	4,7	4,7	4,5	9,3	8,5	8,7	8,5	11,3
05	Prod. minerales	0,7	0	0	0	0,2	0,1	0,2	0	0,3
06	Prod. ind.químicas o conexas	3,9	0	0	0,1	1,7	0	0	0	1,7
07	Plástico y sus manif.; caucho y sus manufacturas	3,7	0	0	0	1,1	0	0,1	0,1	0,4
08	Pieles, cueros, peletería y sus manufacturas	4,3	0	0	0,3	1,5	0,7	1,3	0,7	2,5
09	Madera, carbón vegetal y manufacturas madera	2,2	0	0	0	0,8	0	0,2	0	0,4
10	Pasta de madera; papel o cartón y sus aplicaciones	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0
11	Mat. textiles y sus manif.	9,6	0,1	0,1	0,4	6,2	8,1	8,2	9,4	9,4
12	Calzado, paraguas y sombr.	13,5	0	0	1,8	9,2	3,7	12,1	0,9	12,4
13	Manuf. piedra, yeso, cemento, cerámica y vidrio	5,1	0	0	1,0	2,3	0,3	0,3	0,3	2,7
14	Perlas finas, piedras y metales preciosos	3,0	0	0	0	0,6	0	0	0	0,1
15	Metales comunes y sus manufacturas	2,3	0	0	0,2	0,8	0	0	0	0,7
16	Maq.y aparatos, mat.eléctrico y sus partes	1,6	0	0	0	0,1	0	0	0	0,3
17	Material de transporte	2,6	0	0	0,1	1,0	0	0	0	1,3
18	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, etc.	3,1	0	0	0,1	1,3	0	0	0	1,7
19	Armas y munic.y sus partes y accesorios	1,5	0	0	0	0,4	0	0	0,1	0,2
20	Mercancías y prod.diversos	3,2	0	0	0,1	1,2	0	0,1	0,4	0,8
21	Objetos de arte o colecciones y antigüedades	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos USITC.

Notas: CBERA: programa de acceso preferencial a 24 países del Caribe; CBTPA: programa de amplió las preferencias CBERA del Caribe a Centroamérica; ATPA/ATPDEA: programa de acceso preferencial para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; AGOA: programa de acceso preferencial para Africa al Sur del Sahara; y SGP: programa preferencial para cerca de 144 países menos desarrollados.

III.A.3. Protección efectiva

A partir de la base de datos *Trade and Production 1976-1999* del Banco Mundial, se calculó la protección efectiva para la industria de Colombia y de Estados Unidos. La información está disponible en la clasificación CIIU (revisión 2) a 3 dígitos para el año 1999. Esta agrupación está determinada por la disponibilidad de información sobre matrices insumo-producto para los países mencionados. Cabe mencionar que los resultados corresponden a 1999, pues no contamos con información actualizada comparable entre estos dos países.

Los resultados de protección efectiva del Cuadro III-2 confirman lo que se observa en el análisis del arancel nominal previamente mencionado. Estados Unidos privilegia la protección de sectores como alimentos, textiles y confecciones a través de una estructura arancelaria escalonada. Cabe destacar que Colombia tiene una protección efectiva mayor para los sectores de confecciones, textiles y alimentos y bebidas.

Cuadro III-2

Arancel promedio y tasa de protección efectiva con base en datos OMC-UNCTAD

Sectores CIIU (rev.2) 3 dígitos	Colombia		Estados Unidos	
	Arancel	Prot.Efectiva	Arancel	Prot.Efectiva
311/312 Alimentos y bebidas	17,9%	18,2%	5,5%	5,8%
353/354 Petróleo, derivados y carbón	8,6%	8,6%	0,9%	0,8%
321 Textiles	17,8%	18,9%	9,4%	12,0%
322 Confecciones	19,8%	21,7%	11,5%	13,5%
323 Prod. de Cuero	12,6%	11,8%	4,7%	4,7%
351/352/ 355/359 Químicos, plásticos y caucho	10,2%	9,8%	2,6%	2,7%
361/362/369 Cerámica, vidrio y minerales no metálicos	14,0%	15,4%	3,9%	4,2%
390 Otros productos industriales	15,3%	15,7%	2,9%	3,0%

Fuente: Reina, M. y S.Zuluaga (2003b) con base de datos de la OMC-UNCTAD

Toda esta información servirá de base para analizar con mayor profundidad la situación arancelaria de los sectores de la región Bogotá-Cundinamarca identificados como competitivos o con *potencial exportador* en el mercado de Estados Unidos.

III.A.4. Las preferencias ATPA-ATPDEA

Como ya se mencionó, Estados Unidos ofrece un nivel de acceso preferencial unilateral muy favorable para Colombia. A continuación se profundiza sobre los antecedentes y la cobertura de los programas ATPA y ATPDEA, vigentes hasta el año 2006 en virtud de la colaboración al país en la lucha contra las drogas.

El *Andean Trade Preference Act*, ATPA, o Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, fue un el componente comercial del programa de guerra contra las drogas que el presidente George Bush expidió en diciembre de 1991. Estas preferencias cubrieron un universo de 5.436 partidas arancelarias (a 8 dígitos del arancel estadounidense), entre las cuales se encuentran las *Flores*, *Productos de plástico*, *Tubos de acero*, *Escobas*, *Joyas* y *Productos químicos*, entre otros, y se hicieron efectivas a partir de 1992 para Colombia y Bolivia y posteriormente en 1993 para Ecuador y Perú. El ATPA, que vencía en 2001, fue prorrogado y ampliado por el Presidente George W. Bush en 2002 a través de una ley que incluye la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas, o ATPDEA por su sigla en inglés.

Con el ATPDEA, las preferencias del ATPA se extendieron hasta 2006. Además, el ATPDEA amplió las preferencias a 250 partidas arancelarias adicionales (a 8 dígitos del arancel estadounidense) para incluir productos como *Confecciones*, *Petróleo crudo y sus derivados*, *Calzado y manufacturas de cuero*, y *Atún*, entre otros. Para estos nuevos productos, las preferencias se hicieron efectivas a partir de octubre de 2002.

El Cuadro III-3 presenta las exportaciones de Colombia a Estados Unidos según el programa de importación aplicable por ese último.¹⁴ La importancia de las preferencias unilaterales por programas de lucha contra las drogas pasó de 13,3% del total exportado por Colombia a Estados Unidos en promedio entre 1997 y 2002, a 46% en 2003.

¹⁴ Cabe anotar que no existen cifras equivalentes para el caso de Bogotá-Cundinamarca pues el USITC sólo registra totales nacionales.

Cuadro III-3

Exportaciones de Colombia a Estados Unidos según programas de importación
Cifras en millones de US\$, período 1997-2003

Programa de importación de Estados Unidos	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Var. % 03/02
ATPA y ATPDEA	697,5	791,2	878,5	924,5	801,9	452,6	3.090,1	582,7
SGP	85,0	45,8	50,6	71,5	72,9	221,6	169,4	-23,6
Otras preferencias	0,7	0,1	0,1	0,1	0,4	0,1	0,0	-100
Sin preferencias	4.117,8	3.880,1	5.295,9	6.067,2	5.094,6	5.031,7	3.478,6	-30,9
Total	4.901,0	4.717,3	6.225,1	7.063,2	5.969,8	5.706,0	6.738,0	18,1

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos USITC

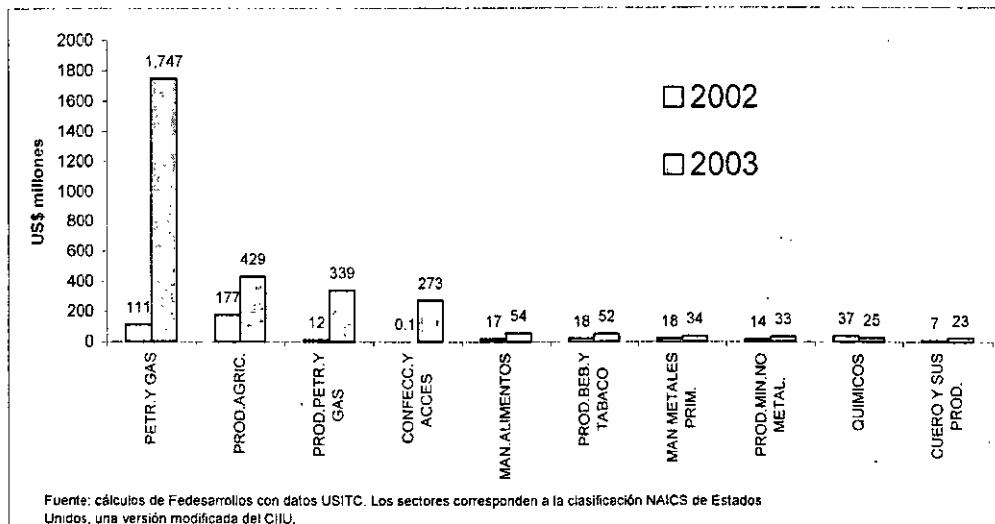
Una parte importante del crecimiento de 583% de las exportaciones colombianas a Estados Unidos bajo ATPA-ATPDEA entre 2002 y 2003 obedece a que el petróleo crudo y sus derivados pasó a registrarse en esa categoría, cuando en años anteriores no contaba con preferencias.¹⁵ Sin embargo, hay otros renglones de exportación del país que mostraron entre esos años un desempeño positivo producto de las preferencias bajo análisis. En el Gráfico III-2 se puede constatar que este es el caso de *Producción agropecuaria, Confecciones y accesorios, Manufacturas de alimentos, Producción de bebidas y tabaco, Manufacturas de metales primarios, Producción de minerales no metálicos, Químicos y Cuero y sus productos*.¹⁶ Los diez sectores ilustrados representaron 45% del total exportado por Colombia a Estados Unidos en 2003 y 97,4% de las ventas que entraron a ese mercado por los programas ATPA-ATPDEA. Por lo tanto, la utilización de estos programas aumentó significativamente en el año 2003.

¹⁵ En el arancel de Estados Unidos, el *petróleo crudo* se compone de dos subpartidas arancelarias con tarifas específicas: 27090010 con un arancel de US\$0,0525/barril y 27090020 con US\$0,105/barril

¹⁶ Estos sectores corresponden a la clasificación NAICS de Estados Unidos utilizada por el USITC de forma alternativa a la *Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU)*.

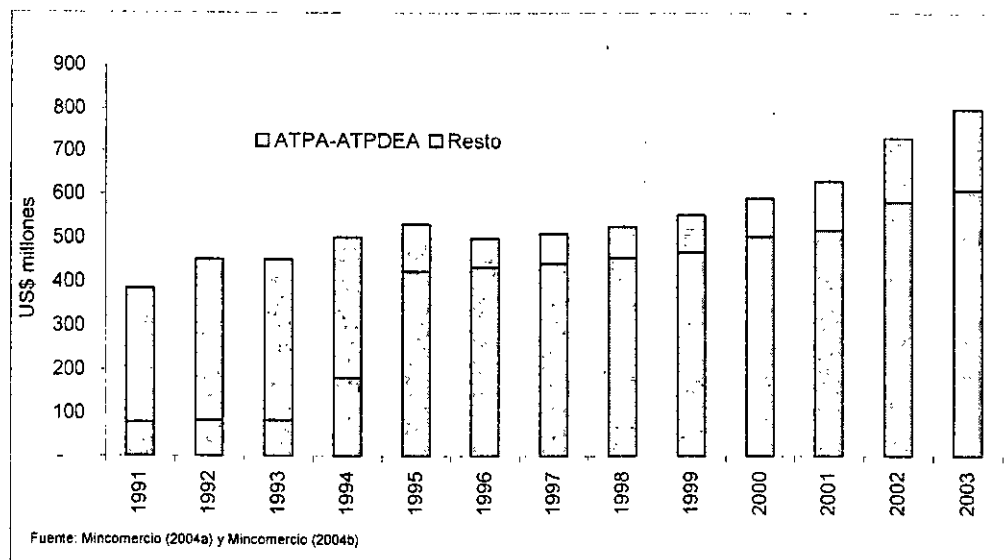
Gráfico III-2

Exportaciones de Colombia a Estados Unidos bajo ATPA – ATPDEA:
principales 10 sectores, millones de US\$, 2002 y 2003



En el caso de Bogotá-Cundinamarca, un ejercicio del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2004a y 2004b), con base en datos DANE y USITC, realiza una aproximación al aprovechamiento de estas preferencias otorgadas por Washington. El Gráfico III-3 muestra que la participación de las ventas externas con preferencias arancelarias sobre el total exportado de la región a Estados Unidos pasó de 20,4% en 1991 a 76,3% en 2003. Según estas cifras, en 2003 el total exportado bajo ATPA-ATPDEA ascendió a US\$ 609,2 millones. Los primeros siete renglones de exportación en ese año, clasificados según capítulos del arancel, son los siguientes: *Plantas vivas* (77,4% del total exportado con preferencia en 2003 por la región a EE.UU.); *Plásticos y otros derivados* (5,4%); *Cerámica* (3,3%); *Vidrio* (3,2%); *Piedras preciosas* (2,4%); *Confecciones* (2,3%); y *Metalmecánica estructural* (1,1%). Por lo tanto, las preferencias unilaterales brindadas por EE.UU. son de importancia para Bogotá-Cundinamarca y su utilización se concentra en *Plantas vivas* en el caso de Bogotá-Cundinamarca.

Gráfico III-3
Exportaciones de Bogotá-Cundinamarca a Estados Unidos bajo ATPA – ATPDEA:
1991-2003 (millones US\$)



A continuación exponemos las condiciones de acceso que enfrentan los productos estadounidenses al mercado colombiano.

III.B. Acceso al mercado colombiano

En el Cuadro III-2 se señaló que Colombia tiene una protección efectiva mayor para los sectores de confecciones, textiles y alimentos y bebidas. El promedio arancel NMF de Colombia para Estados Unidos es de 11,7%. Sin embargo, la protección en el sector agropecuario y agroindustrial merece una especial mención.

El sector agrícola será uno de los temas más conflictivos de la negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos. Esta dificultad obedece a dos motivos. Por un lado, Estados Unidos tiene millonarios apoyos y ayudas internas para su sector agrícola que generan reducciones artificiales de los precios de varios productos en los mercados mundiales. Como es natural, los países andinos han pedido que Estados Unidos elimine esas ayudas y esos apoyos en el marco del acuerdo, pero las autoridades estadounidenses han señalado que ese tema es objeto de negociación multilateral en el marco de la

Organización Mundial de Comercio (OMC). Por otro lado, Estados Unidos ha manifestado su intención de que Colombia desmonte en el marco del acuerdo el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), que conlleva la aplicación de aranceles variables para 13 productos “marcadores” (carne, aceites, lácteos, maíz, arroz, soya y azúcar, entre otros) y cerca de 150 productos asociados. Ante esta solicitud, las autoridades colombianas han respondido que si Washington no accede a negociar las ayudas y apoyos agrícolas en el marco del acuerdo, el SAFP tampoco será objeto de negociación.

Es relevante analizar cuál es el margen de maniobra con el que cuenta Colombia frente a este aparente impasse en la negociación. Es un hecho que Estados Unidos no negociará sus ayudas y apoyos internos en el marco de un TLC regional sino en la OMC, pues sus principales interlocutores en el tema son la Unión Europea y Japón. En ese contexto, Colombia debería buscar en la negociación la garantía de algún mecanismo que permitiera neutralizar los efectos de esas ayudas y esos apoyos.

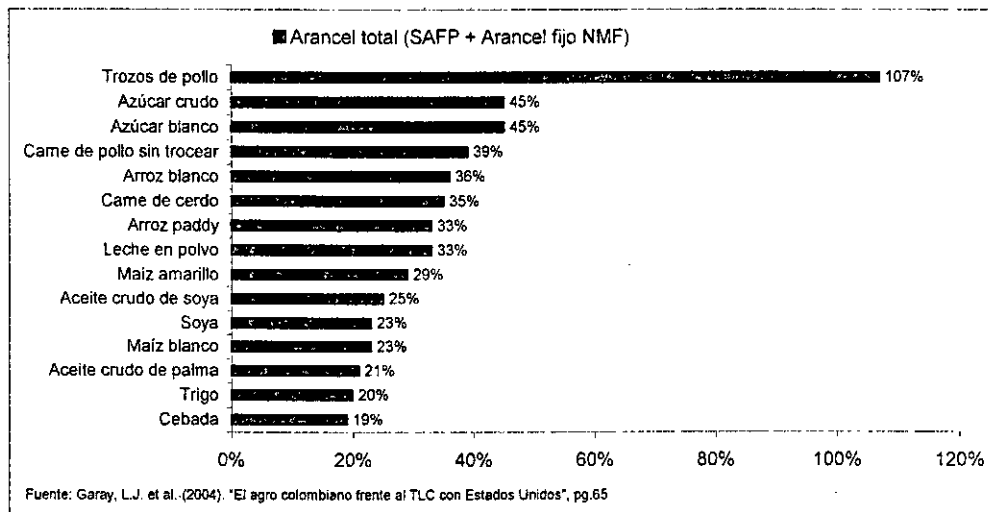
El SAFP bajo su diseño actual no parece ser el mecanismo idóneo para hacer frente a esas distorsiones. Como muestran Reina y Zuluaga (2003 a), el SAFP tiene un sesgo proteccionista que implica que durante amplios periodos la protección que ofrece a la mayor parte de los productos cubiertos por el sistema sea superior a las distorsiones máximas generadas en los mercados mundiales por las ayudas y los apoyos de los países desarrollados. En ese contexto, Colombia debería aprovechar la oportunidad que ofrece el TLC para reemplazar el SAFP por un mecanismo que no tenga sesgos proteccionistas. La preservación de este mecanismo en la negociación debería estar sujeta a los resultados de las negociaciones de los temas agrícolas en la OMC.

Así, el mecanismo negociado debería poder adecuarse a los avances que se vayan registrando en el foro multilateral en el desmonte de los apoyos y las ayudas agrícolas de Estados Unidos. Esta adecuación debería darse de manera que en cada momento se evitara otorgar protección excesiva a sectores agrícolas específicos, como ha sucedido con el SAFP, pues esta protección genera un sesgo anti-exportador en el resto del sector agrícola y le resta competitividad a todas las cadenas agroindustriales. Lo mismo puede afirmarse sobre la posibilidad de negociar una salvaguardia especial para el sector agrícola en el TLC. Este tipo de mecanismo debería contar con unas condiciones muy

específicas para su aplicación, y en ningún momento debería generar protecciones innecesarias para los sectores involucrados.

El siguiente gráfico muestra que el arancel efectivamente aplicado por Colombia a segmentos incluidos en este sistema, entre abril de 1995 y agosto de 2003, fue en todos los casos, con excepción de la cebada, superior al promedio NMF reportado en el Cuadro V-4. La vulnerabilidad relativa del sector dependerá de lo que finalmente se negocie en cuanto a un potencial sustituto del SAFP y la salvaguardia agrícola.

Gráfico III-4
Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP): protección arancelaria al agro
Promedio período abril 1995 - agosto 2003



En la siguiente sección se evalúan los resultados de competitividad sectorial relativa de Bogotá-Cundinamarca. Se comienza por los sectores industriales y mineros. Luego, en la subsección III.C.2, se expone el caso de los productos agropecuarios y agroindustriales de la mencionada región.

III.C. Resultados competitividad relativa sectorial de la región Bogotá-Cundinamarca

Antes de presentar el análisis de competitividad de los productos de la región Bogotá-Cundinamarca, es importante recalcar que existe una diferencia notable en el tamaño de la economía de la región frente a la economía estadounidense. Por esta razón, utilizamos una serie de indicadores, tales como el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada* (IVCR), que permiten neutralizar el efecto del tamaño de las economías y así identificar aquellos sectores en los que la región presenta competitividad externa relativa.

El presente análisis se expone en tres etapas. Primero se resumen de los resultados mediante el uso de un gráfico que ubica a todos los sectores objeto de estudio en cuadrantes de competitividad. Estos cuadrantes usan como ejes el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada* (IVCR) y el *Índice de Intensidad Importadora* (III) de Estados Unidos. En segunda instancia, evaluamos la *intensidad importadora* de Estados Unidos de cada uno de los sectores competitivos en la mencionada región. Por último, analizamos la *complementariedad comercial* de estos sectores con el mercado estadounidense.

III.C.1. Sectores industriales y mineros

El Gráfico III-5 resume los resultados de competitividad relativa para un total de 97 sectores CIU mineros e industriales, que fueron evaluados para el período 1998-2002.¹⁷ De estos sectores, 26 obtuvieron un valor igual o superior a la unidad para el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada* (IVCR), lo cual implica que son competitivos en las corrientes mundiales de comercio (cuadrantes I y IV del Gráfico III-5).

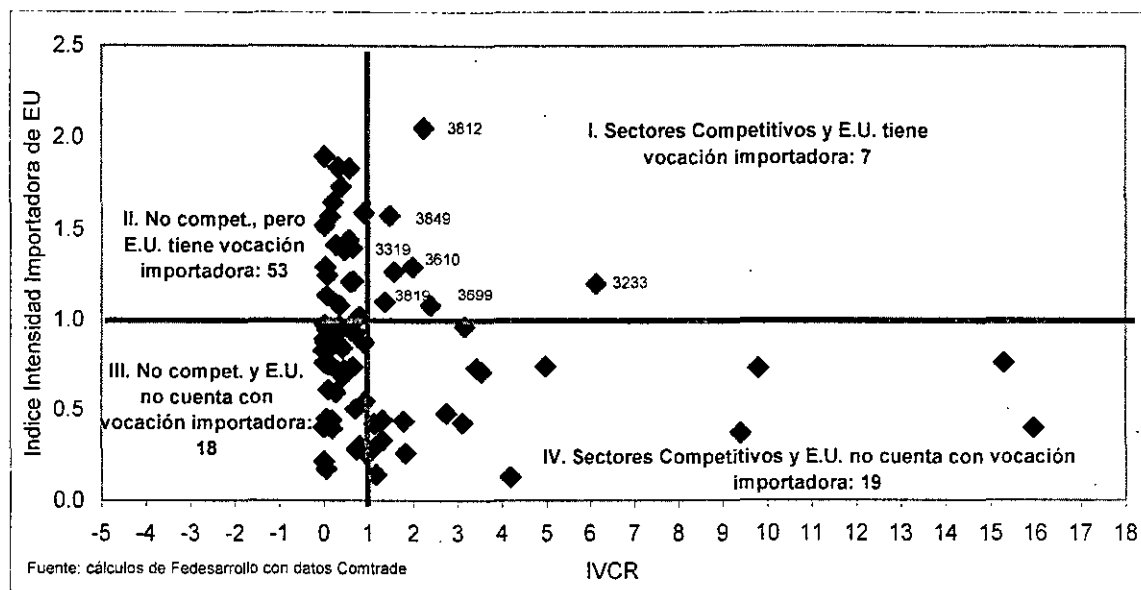
¹⁷ Sólo se analiza la competitividad de 98 sectores industriales y mineros clasificados según el CIU revisión 2 a 4 dígitos, porque se excluyen del análisis 3 sectores correspondientes a petróleo crudo (2200), refinería de petróleos (3530) y derivados del petróleo (3540), debido a la deficiencia en las cifras de comercio regional de estos productos explicada en la sección metodológica.

De estos 26 sectores, un total de siete presentan complementariedad comercial con Estados Unidos, al considerarse además del IVCR el *Índice de Intensidad Importadora* (III) de ese país (cuadrante I del Gráfico III-5). Cuando el III es superior a la unidad, puede decirse que Estados Unidos es un importador significativo del bien en cuestión, puesto que en términos relativos importa más de lo que se intercambia mundialmente del mismo.

Por otra parte, se encontraron 71 segmentos no competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca ($IVCR < 1$, cuadrantes II y III del Gráfico III-5), de los cuales Estados Unidos muestra vocación importadora en 18 de estos sectores ($III > 1$ e $IVCR < 1$, cuadrante II del Gráfico III-5).

Gráfico III-5

Industria y minería de Bogotá-Cundinamarca: resumen de los resultados de los ejercicios de competitividad relativa, período 1998-2002



En el Cuadro III-4 se observa, por una parte, que estos renglones competitivos representaron en promedio 63% del total exportado por la región a todos los destinos en

productos industriales y mineros entre 1998 y 2002.¹⁸ Respecto a las exportaciones dirigidas a Estados Unidos, los sectores competitivos equivalieron a 64% de las ventas externas de productos industriales y mineros.

Por otra parte, los sectores no competitivos representaron 33% y 23% de las exportaciones de bienes mineros e industriales de la región a todos los destinos y al mercado específico de Estados Unidos, respectivamente. Por último, el Cuadro III-4 señala que el subconjunto de productos no competitivos pero *con potencial exportador*, un tema que se desarrolla más adelante en la sección IV.

Cuadro III-4

Exportaciones industriales y mineras de Bogotá-Cundinamarca según resultados de competitividad relativa, promedio periodo 1998-2002

Clasificación	Exportaciones a todos los destinos		Expo.a Estados Unidos	
	Mill.US\$	Part. %	Mill.US\$	Part. %
Sectores competitivos (Cuadrantes I y IV, IVCR>1)	764,9	62,5	116,7	63,6
Sectores no competitivos o vulnerables (Cuadrantes II y III, IVCR<1)	401,5	32,8	42,8	23,4
Sectores no competitivos pero con potencial exportador (IVCR<1, IBCR>0)	57,4	4,7	23,8	13,0
Total exportaciones minería y energía	1.223,8	100,0	183,3	100,0

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE

De acuerdo con la anterior clasificación sectorial de competitividad relativa, a continuación se detallan los sectores *competitivos* mineros e industriales de la región en cuestión.

a) Resultados IVCR

Como ya se mencionó, el IVCR de los sectores mineros e industriales de la región Bogotá-Cundinamarca permite identificar 26 sectores que poseen competitividad relativa

¹⁸ Cabe recordar que se excluye *petróleo y sus derivados* de esta estimación por las deficiencias estadísticas

para el período 1998-2002 (IVCR >1, cuadrantes I y IV del Gráfico III-5), de un total de 97 evaluados mediante este indicador. Como se aprecia en el Gráfico III-6, los sectores de la región competitivos en los mercados mundiales son en su orden:

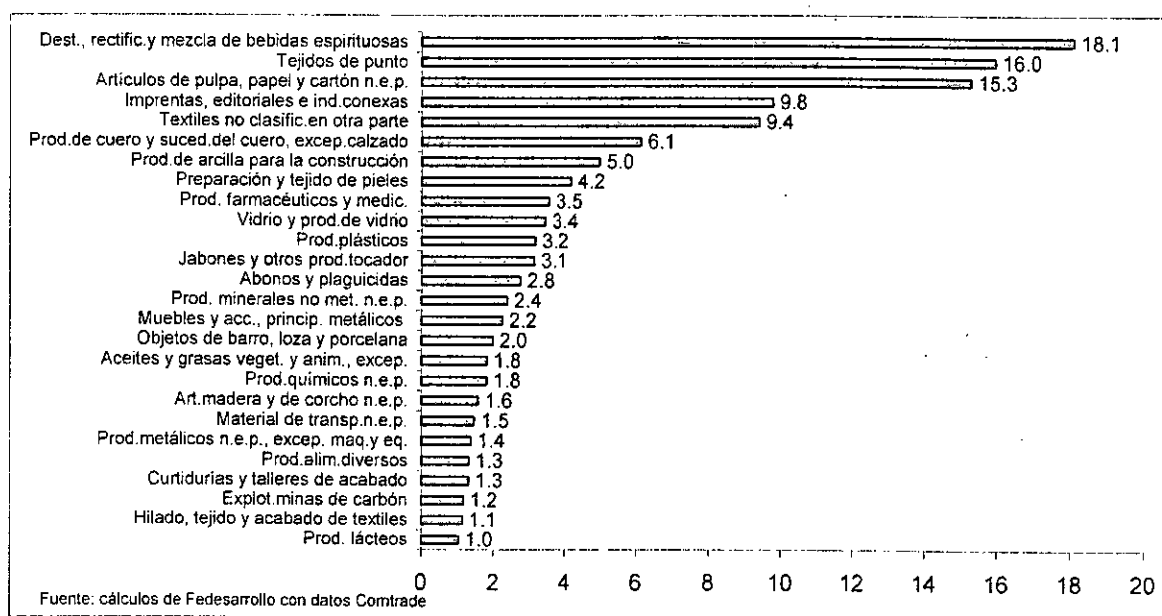
1. *Destilación, rectificación y mezcla de bebidas espirituosas* (CIU 3131)
2. *Fabricación de tejidos de punto* (3213)
3. *Fabricación de artículos de pulpa, papel y cartón n.e.p* (3419)
4. *Imprentas, editoriales e ind.conexas* (3420)
5. *Textiles n.e.p* (3219)
6. *Productos de cuero y sucedáneos del cuero, excepto calzado*(3233)
7. *Productos de arcilla para la construcción* (3691)
8. *Preparación y tejido de pieles* (3232)
9. *Productos farmacéuticos y medicamentos* (3522)
10. *Vidrio y productos de vidrio* (3620)
11. *Productos plásticos* (3560)
12. *Jabones y otros productos de tocador* (3523)
13. *Abonos y plaguicidas* (3512)
14. *Productos minerales no metálicos, n.e.p.* (3699)
15. *Muebles y accesorios, principalmente metálicos* (3812)
16. *Objetos de barro, loza y porcelana* (3610)
17. *Aceites y grasas vegetales y animales, excepto manteca* (3115)
18. *Productos químicos n.e.p.* (3529)
19. *Artículos de madera y de corcho n.e.p* (3319)
20. *Material de transporte n.e.p.* (3849)
21. *Productos metálicos n.e.p., excepto maquinaria y equipo* (3819)
22. *Productos alimenticios diversos* (3121)
23. *Curtidurías y talleres de acabado* (3231)
24. *Explotación de minas de carbón* (2100)
25. *Hilado, tejido y acabado de textiles* (3211)
26. *Productos lácteos* (3112)

mencionadas en la sección de metodología de análisis y reiteradas en la nota al pie 17.

Cabe señalar que los sectores de *Aceites y grasas vegetales y animales, excepto manteca* (3115) y de *Productos lácteos* (3112) son renglones de carácter agroindustrial, por lo cual se retomará su evaluación en la sección III.C.2.a) que analiza el sector agropecuario y agroindustrial, y utiliza la agregación alternativa descrita en la metodología de análisis.

A continuación evaluamos la complementariedad comercial con el mercado estadounidense de los sectores industriales y mineros competitivos en la región Bogotá-Cundinamarca, identificados según el IVCR. Para este efecto, se presentan el *Índice de Intensidad Importadora* de Estados Unidos en esos sectores y el *Índice de Complementariedad Comercial* con dicho mercado.

Gráfico III-6
Industria y minería: Índice de Ventaja Comparativa Revelada, IVCR>1, 26 sectores competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca, promedio 1998-2002



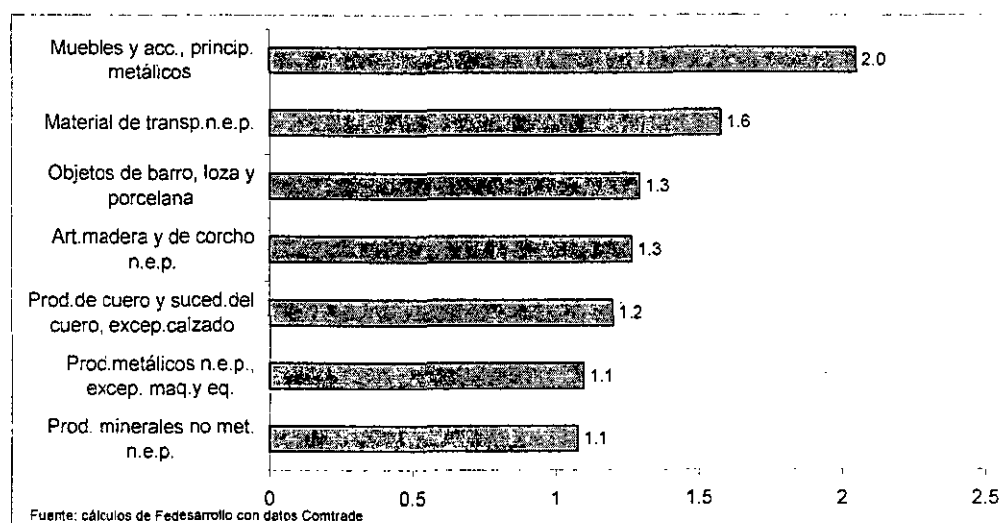
b) Resultados índices de intensidad importadora y complementariedad comercial

Estados Unidos es un socio comercial de gran importancia para la región Bogotá-Cundinamarca. Por esta razón, resulta interesante evaluar la vocación importadora

estadounidense para cada uno de los productos mineros e industriales de mayor competitividad relativa en la región. El *Índice de Intensidad Importadora* de Estados Unidos, ilustrado en el Gráfico III-7, señala qué tan buen comprador es dicho país de los 26 productos en los que la región es competitiva.

De este subgrupo de productos exportados por la región, sobresale la intensidad importadora del mercado estadounidense de siete de ellos al registrar un valor superior a la unidad (cuadrante I del Gráfico III-5). Este resultado indica que Estados Unidos es un importador significativo de estos bienes, puesto que en términos relativos adquiere en los mercados externos una proporción mayor que la que se comercia mundialmente de los mismos. En primer lugar entre estos productos se encuentra *Fabricación de muebles y accesorios, principalmente metálicos*, seguido por *Fabricación de material de transporte no especificado en otra parte* (una categoría residual que está compuesta en esencia por coches para niños y vehículos sin tracción motor), *Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana*, *Fabricación de artículos de madera y de corcho n.e.p.*, *Fabricación de productos de cuero y sucedáneos del cuero, excepto calzado*, *Fabricación de productos metálicos n.e.p., excepto maquinaria y equipo*, y *Fabricación de productos minerales no metálicos n.e.p.*

Gráfico III-7
Industria y minería: Índice de Intensidad Importadora (III) de Estados Unidos
sectores competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca con III superior a la unidad,
promedio 1998-2002

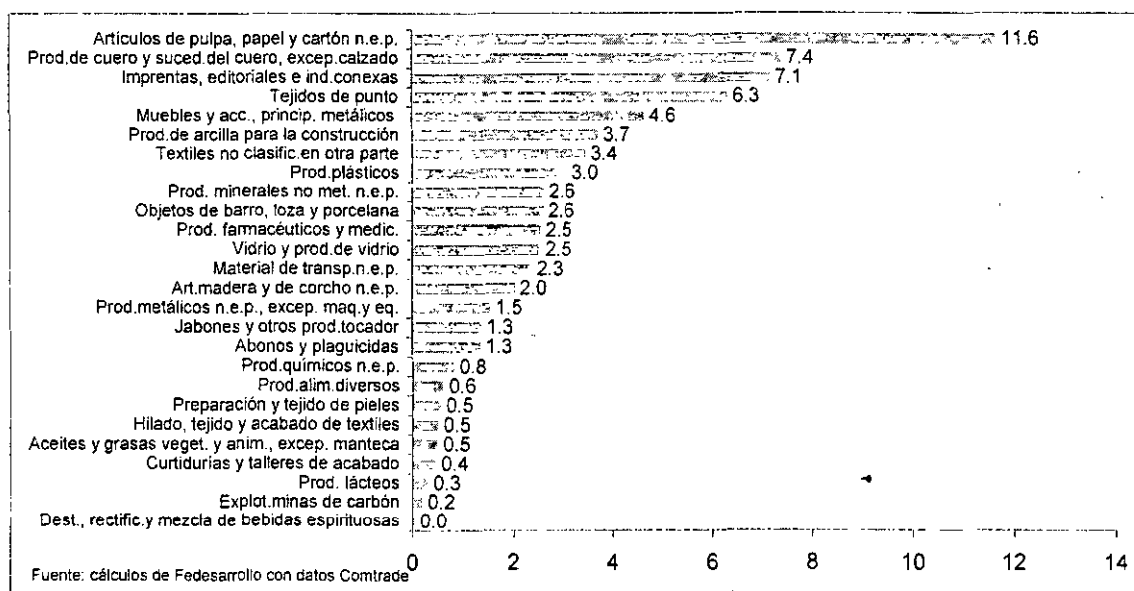


A pesar de que Estados Unidos es un comprador importante de un número limitado de productos competitivos de la región, el análisis quedaría incompleto si no se complementa con la evaluación del *Índice de Complementariedad Comercial* (ICC). Este indicador permite valorar *simultáneamente* los dos aspectos ya analizados, es decir la intensidad importadora del mercado estadounidense y la ventaja comparativa revelada de los sectores mineros e industriales regionales (Gráfico III-8).

Tal como se aprecia en el Gráfico III-8, de los 26 sectores con competitividad externa relativa de la región Bogotá-Cundinamarca, 17 se destacan por su alta complementariedad con el mercado estadounidense. En otras palabras, en este caso el ICC registró un valor superior a la unidad al multiplicar el IVCR y el III para los 26 sectores competitivos según el IVCR.

Gráfico III-8

Industria y minería: Índice de Complementariedad Comercial (ICC) con Estados Unidos
26 sectores competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca, promedio 1998-2002



Este subconjunto de productos se compone de los siguientes sectores: *Fabricación de artículos de pulpa, papel y cartón* (CIIU 3419), *Fabricación de productos de cuero y sucedáneos del cuero, excepto calzado* (3233), *Imprentas, editoriales e industrias*

conexas (3420), Fabricación de tejidos de punto (3213), Fabricación de muebles y accesorios., principalmente metálicos (3812), Productos de arcilla para la construcción (3691), Fabricación de textiles no clasificados en otra parte (3219), Fabricación de productos plásticos (3560), Fabricación de productos minerales no metálicos n.e.p. (3699), Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana (3610), Fabricación de productos farmacéuticos y medicamentos (3522), Fabricación de vidrio y productos de vidrio (3620), Material de transporte n.e.p. (3849), Fabricación de artículos de madera y de corcho n.e.p. (3319), Fabricación de productos metálicos n.e.p., excepto maquinaria y equipo (3819), Jabones y otros productos de tocador (3523) y Abonos y plaguicidas (3512).

Una vez analizada la situación de los productos más competitivos en términos relativos según el IVCR, se identifican los productos mineros e industriales que no tienen un *Índice de Ventaja Comparativa Revelada* mayor que uno, pero cuyo *Índice de Balanza Comercial Relativa* (IBCR) positivo revela que poseen potencial exportador. En la siguiente sección se señalan estos sectores y se evalúan sus *Índices de Intensidad Importadora y Complementariedad Comercial* con el mercado estadounidense.

En la siguiente sección se determinan cuáles son los principales competidores de la región Bogotá-Cundinamarca en el mercado de Estados Unidos en los productos identificados anteriormente como competitivos.

c) Principales competidores en el mercado de Estados Unidos

Para los segmentos industriales y mineros ya identificados como competitivos (cuadrantes I y IV del Gráfico III-5), se determinó cuáles son los principales países que compiten con las exportaciones de la región en el mercado de Estados Unidos. Para este ejercicio se utilizó la versión modificada del IVCR denominada como *Índice de Especialización de Exportaciones* (IEE). Con base en la información disponible, este indicador permite determinar cuáles países tienen la mayor ventaja comparativa en el mercado particular de Estados Unidos. Por su construcción, se considera que si el IEE es superior a la unidad, un país tiene ventaja comparativa en ese mercado.

El Cuadro III-5 resume los resultados obtenidos para el período 1998-2002 y presenta el valor del IEE para los cuatro países que obtuvieron mayor valor del mismo. Además, este cuadro incluye información sobre las condiciones de acceso de cada uno de estos países al mercado de Estados Unidos (ver en el cuadro el porcentaje que aparece en paréntesis a la derecha del valor obtenido para el IEE). Como referencia, se incluye una columna con las condiciones de acceso que enfrenta Colombia en el mercado estadounidense. Como ya se mencionó en la sección de metodología de análisis, el cálculo de los promedios arancelarios sectoriales presentados tuvo en cuenta tanto los acuerdos de libre comercio vigentes (destacados en el mencionado Cuadro), como las preferencias unilaterales otorgadas por Estados Unidos (ver sección III.A.1).¹⁹

Al analizar los resultados del Cuadro III-5 sobresale que en muchos productos competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca existen unas condiciones de acceso al mercado estadounidense muy favorables. En términos generales, los países con mayor competitividad relativa en ese mercado enfrentan barreras arancelarias superiores a los niveles que aplica Estados Unidos a Colombia. La excepción a la anterior observación se encuentra en los casos de *Preparación y tejido de pieles* (CIIU 3233), y *Productos químicos nep* (3560), que en promedio tienen aranceles superiores que aquellos de países competitivos en el mercado estadounidense.

Cabe anotar que en los casos de *Productos lácteos* (3112) y los sectores de *Hilado, tejido y acabado de textiles* (3213), *Tejidos de punto* (3219) y *Textiles nep* (3231), los promedios arancelarios reportados en el Cuadro III-5 *subestiman* las barreras arancelarias al acceso. Estos dos sectores son objeto de cuotas o contingentes arancelarios (una mezcla de aranceles y cuotas) para poder acceder al mercado de Estados Unidos.

¹⁹ Cabe recordar que estos promedios son simples, utilizando los aranceles *ad-valorem* y los equivalentes arancelarios de las tarifas específicas a un nivel de 8 dígitos con la base de datos del USITC de 2004. Por deficiencias estadísticas el estimativo en cuestión no incluye equivalentes de cuotas y tarifas mixtas.

Cuadro III-5

Índice de Especialización de Exportaciones (IEE) en el mercado de Estados Unidos: principales competidores de los 26 sectores industriales y mineros competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca y sus condiciones de acceso a Estados Unidos* 1998-2002

CIU	Sector	Arancel pref. a Colombia	Países más competitivos en el mercado de E.U. y sus condiciones de acceso a ese mercado (en paréntesis)			
2100	Explot. minas de carbón	0.00%	Venezuela 10.06 (0.0%)	Trinidad y Tobago 3.22 (0.0%)	Indonesia 1.88 (0.0%)	
3112	Prod. lácteos	0.61%	Nueva Zelanda 21.06 (6.7%)	Lituania 5.95 (6.7%)	Uruguay 2.60 (6.4%)	Nicaragua 1.44 (0.6%)
3115	Aceites y grasas veget. y anim., excep. manteca	0.00%	Filipinas 4.36 (1.9%)	Nicaragua 3.84 (0.0%)	Senegal 2.89 (1.9%)	Canadá 1.45 (0.0%)
3121	Prod. alim. diversos	2.02%	Rep. Dominicana 16.92 (2.0%)	Madagascar 4.27 (4.0%)	Jamaica 3.61 (2.0%)	Nueva Zelanda 2.85 (5.5%)
3131	Dest., rectific. y mezcla de bebidas espirituosas	0.00%	Panamá 571.71 (0.0%)	Italia 5.33 (0.0%)	Francia 4.37 (0.0%)	
3213	Hilado, tejido y acabado de textiles	11.43%	Anguilla 9.44 (11.9%)	Macao 5.53 (11.9%)	Corea Rep. 1.94 (11.9%)	El Salvador 1.28 (11.4%)
3219	Tejidos de punto	3.00%	Canadá 1.29 (0.0%)			
3231	Textiles nep	n.d.	Uruguay 29.18 (n.d.)	Argentina 10.57 (n.d.)	Dominica 4.50 (n.d.)	Paraguay 3.05 (n.d.)
3232	Curtidurías y talleres de acabado	0.00%	Islandia 15.08 (2.8%)	Uruguay 6.63 (0.0%)	Rep. Africa Cent. 6.58 (2.8%)	Nueva Zelanda 5.91 (2.8%)
3233	Preparación y tejido de pieles	2.28%	Rep. Dominicana 46.14 (0.0%)	Sri Lanka 4.78 (0.0%)	China 2.29 (0.0%)	Filipinas 1.65 (0.0%)
3319	Prod. de cuero y suced. del cuero.	0.00%	Portugal 9.65 (1.4%)	Honduras 5.36 (0.0%)	Islas Cook 4.73 (1.4%)	Tailandia 2.97 (1.4%)
3419	Art. madera y de corcho n.e.p.	0.00%	Canadá 2.15 (0.0%)			
3420	Artículos de pulpa, papel y cartón n.e.p.	0.00%	S. Tomé y Príncipe 4.40 (0.0%)	Anguilla 2.02 (0.0%)	Canadá 1.30 (0.0%)	
3512	Imprentas, editoriales e ind. conexas	0.00%	Togo 7.92 (1.9%)	Trinidad y Tobago 4.54 (0.0%)	Ruanda 2.59 (1.9%)	Canadá 2.49 (0.0%)
3522	Abonos y plaguicidas	0.00%	Irlanda 1.66 (0.2%)			
3523	Prod. farmacéuticos y medic.	0.00%	Dominica 10.67 (0.0%)	Guatemala 2.64 (0.0%)	Andorra 2.35 (0.0%)	Panamá 1.07 (0.0%)
3529	Jabones y otros prod. tocador	0.00%	Guatemala 3.35 (0.0%)	Grenada 2.06 (0.0%)		
3560	Prod. químicos n.e.p.	3.79%	Rep. Dominicana 4.03 (0.0%)	China 2.22 (9.7%)		
3610	Prod. plásticos	0.00%	Rep. Dominicana 3.85 (0.0%)	Nicaragua 2.76 (0.0%)	Antigua y Barb. 2.50 (0.0%)	Sri Lanka 2.14 (7.0%)
3620	Objetos de barro, loza y porcelana	0.00%	México 1.31 (1.1%)	Rep. Dominicana 1.29 (0.0%)		
3691	Vidrio y prod. de vidrio	0.00%	Jamaica 44.59 (0.0%)	Antigua y Barbuda 2.62 (0.0%)	S. Tomé y Príncipe 2.36 (3.2%)	Italia 1.85 (4.0%)
3692	Prod. de arcilla para la construcción	0.00%	Bahamas 8.16 (0.0%)	Grecia 6.70 (0.0%)	Líbano 4.34 (0.0%)	Chipre 3.98 (0.0%)
3699	Prod. minerales no met. nep	0.00%	(Ninguno)			
3812	Muebles y acc., princip. metálicos	0.00%	China 1.63 (1.3%)	Canadá 1.39 (0.0%)		
3819	Prod. metálicos n.e.p., excep. maq. y eq.	0.00%	Rep. Dominicana 1.99 (0.0%)	China 1.40 (2.5%)		
3849	Material de transp. n.e.p.	0.00%	China 3.90 (4.4%)			

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade, DANE y USITC.

Notas: n.d.: no disponible. Los países destacados en verde y amarillo tienen acuerdos de libre comercio con EE.UU.

* El cálculo de los promedios arancelarios incluye los aranceles *ad-valorem* y los equivalentes arancelarios de las tarifas específicas; no incluye equivalentes de cuotas y tarifas mixtas.

Como se destaca en la sección VIII.A.2, las barreras de tipo no arancelario, como las sanitarias, impiden el acceso real de *Productos lácteos* a ese mercado. En el caso de los textiles y confecciones, se encuentra vigente un acuerdo que mediante una combinación de contingentes arancelarios regula el comercio de estos productos, por lo cual los promedios en el cuadro son inferiores a los empleados en la realidad. Como se menciona más adelante en la sección VIII.C, este esquema será desmontado a principios de 2005, con efectos importantes en exportadores de estos productos como Bogotá-Cundinamarca.

En la siguiente sección se hace un análisis análogo al anterior para los sectores agrícola, pecuario y sus derivados de la región Bogotá-Cundinamarca. Cabe recordar que, dada la importancia del sector para la región, se utiliza una definición de estos sectores según lo señalado en el *Anexo 1* en la sección XI de este capítulo, que permite una mayor desagregación por renglones productivos.

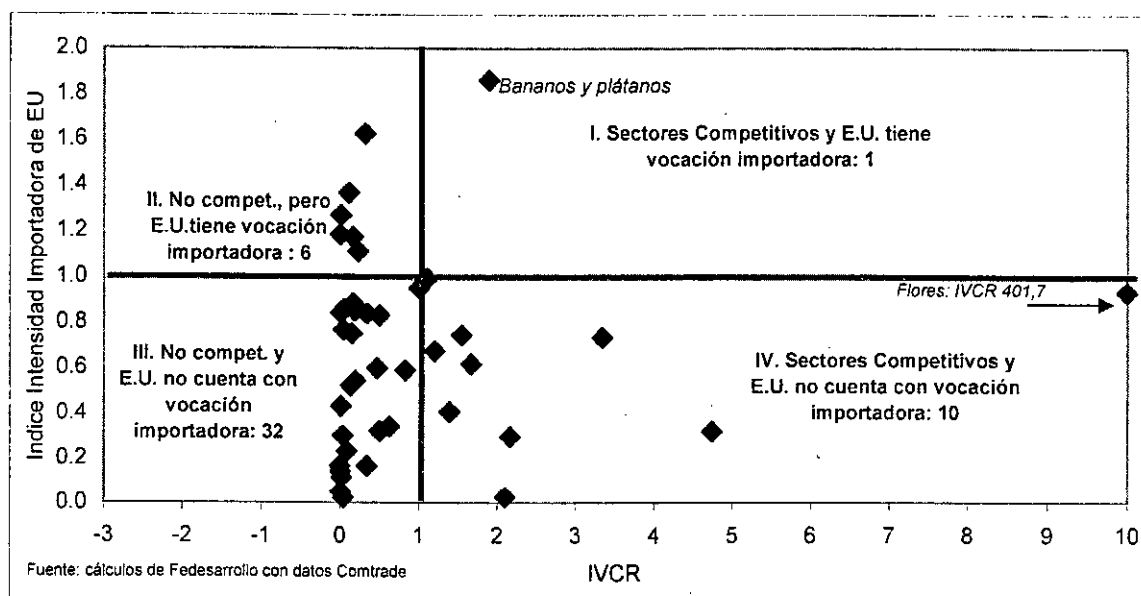
III.C.2. Sector agropecuario y agroindustrial

El Gráfico III-9 presenta un resumen de los resultados de competitividad para el sector agropecuario y agroindustrial. La clasificación utilizada para identificar las partidas arancelarias de productos agropecuarios y sus derivados se hizo siguiendo la definición del ámbito agrícola de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y Zuluaga *et al.* (2002) (ver *Anexo 1*). De un total de 46 segmentos productivos, 11 muestran ser competitivos en los mercados mundiales según el IVCR (cuadrantes I y IV del Gráfico III-9).²⁰ Estos segmentos competitivos representaron 97% en promedio de US\$ 588 millones exportados por la región en productos agropecuarios y agroindustriales entre 1998 y 2002. De estos sectores competitivos tan sólo uno, *bananos y plátanos*, es importado de forma intensiva por Estados Unidos ($III > 1$, cuadrante I del Gráfico III-9). Para el resto de sectores competitivos de la región, Estados Unidos no muestra una especialización en la importación de esos productos.

Por su parte, se encontraron 38 segmentos no competitivos agropecuarios y agroindustriales de la región Bogotá-Cundinamarca ($IVCR < 1$, cuadrantes II y III del Gráfico III-9), de los cuales Estados Unidos muestra especialización en su compra en el exterior en 6 de estos sectores ($III > 1$ e $IVCR < 1$, cuadrante II del Gráfico III-9).

Gráfico III-9

Sector agropecuarios y agroindustriales de Bogotá-Cundinamarca: resumen de los resultados de los ejercicios de competitividad relativa, período 1998-2002



El Cuadro III-6 muestra la participación porcentual promedio del valor de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales de la región Bogotá-Cundinamarca para el período 1998-2002 según la anterior clasificación de competitividad relativa. Sobresale del mismo que 97% y 99% del total de las ventas externas de la región al mundo y a Estados Unidos, respectivamente, corresponden a productos con un IVCR superior a la unidad.

²⁰ Como ya se mencionó, las bases de datos de comercio exterior por departamentos del DANE no clasifican exportaciones de café según su origen. Por lo tanto, el número de segmentos estudiados agrícolas, pecuarios y sus derivados se redujo de un total inicial de 47 a 46. Véase el Anexo I.

Cuadro III-6

Exportaciones agropecuarias y agroindustriales de Bogotá-Cundinamarca según resultados de competitividad relativa, promedio período 1998-2002

Clasificación	Exportaciones a todos los destinos		Expo.a Estados Unidos	
	Mill.US\$	Part. %	Mill.US\$	Part. %
Sectores competitivos (Cuadrantes I y IV, IVCR>1)	588,4	96,9	415,8	99,4
Sectores no competitivos o vulnerables (Cuad. II y III, IVCR<1)	17,0	2,8	1,7	0,4
Sectores no competitivos pero con potencial exportador (IVCR<1, IBCR>0)	1,8	0,3	1,0	0,2
Total exportaciones agropecuarias y agroindustriales	607,3	100	418,5	100,0

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE

Este hecho no debe sorprender, pues las ventas de *flores* representaron en igual lapso 87,2% del total exportado por la región de productos agropecuarios y agroindustriales. En el caso de las ventas a Estados Unidos, este mismo porcentaje aumenta a 98,4% en igual lapso.

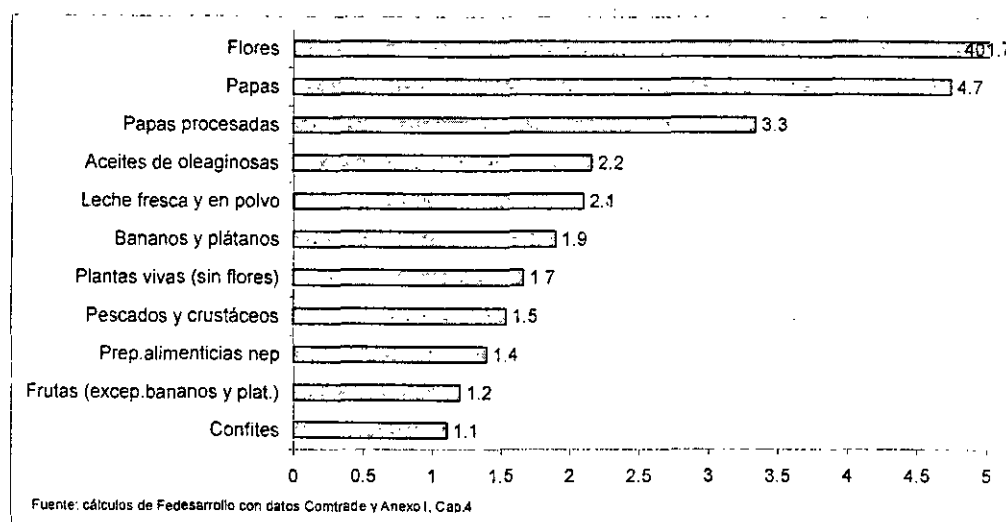
A continuación se precisa cuáles son estos sectores y se señalan aquellos que sin ser competitivos según el IVCR tienen *potencial exportador* al registrar un IBCR mayor a cero.

a) Resultados IVCR

Como ya se mencionó, el IVCR del sector agrícola, pecuario y sus derivados de Bogotá-Cundinamarca muestra que la región es competitiva en términos relativos en la exportación de 11 productos, de un total de 46. Tal como se aprecia en el Gráfico III-10, las *Flores* lideran el grupo de los productos agropecuarios competitivos según el IVCR, seguidas por *Papas*, *Papas procesadas*, *Aceites de oleaginosas*, *Leche fresca y en polvo*, *Bananos y plátanos*, *Plantas vivas (sin flores)*, *Pescados y crustáceos frescos*, *Preparaciones alimenticias n.e.p.*, *Frutas (excepto bananos y plátanos)* y *Confites*.

Gráfico III-10

Sector agropecuario y agroindustrial: Índice de Ventaja Comparativa Revelada, IVCR>1
11 productos competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca, período 1998-2002



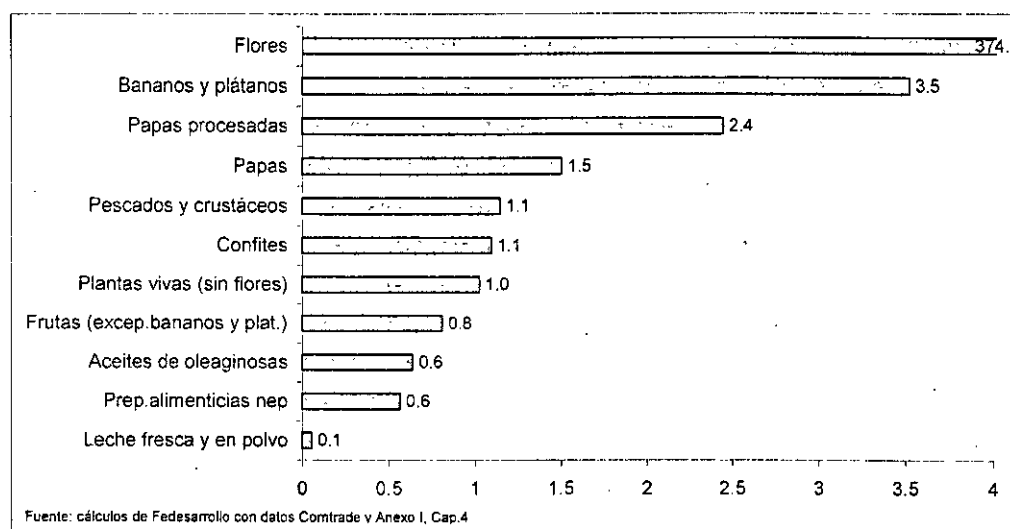
b) Resultados índices de intensidad importadora y complementariedad comercial

Para analizar si Estados Unidos es un mercado interesante para los productos competitivos bajo análisis, evaluamos la vocación importadora estadounidense de los segmentos competitivos. Como se puede apreciar en el cuadrante I del Gráfico III-9, el III de Estados Unidos registra un valor superior a la unidad para un sólo producto, que corresponde a *Bananos y plátanos*. Los demás renglones presentan un indicador inferior a la unidad, es decir que Estados Unidos no demuestra una gran intensidad relativa en su compra.

Sin embargo, al complementar el análisis de la vocación importadora estadounidense (III) con la competitividad externa relativa de estos productos (IVCR), se encuentra que hay complementariedad comercial con dicho mercado en todos los productos competitivos con excepción de *Frutas (excepto bananos y plátanos)*, *Aceites de oleaginosas*, *Preparaciones alimenticias n.e.p.* y *Leche fresca y en polvo*.

Gráfico III-11

Sector agropecuario y agroindustrial: Índice de Complementariedad Comercial (ICC) con Estados Unidos, productos competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca, período 1998-2002



El Gráfico III-11 presenta los resultados del ICC en donde se aprecia que la mayor *complementariedad comercial* con Estados Unidos la exhiben las *Flores*, seguidas por *Bananos y Plátanos*, *Papas procesadas*, *Papas*, *Pescados y crustáceos frescos*, *Confites* y *Plantas vivas*. Los productos con ICC inferior a la unidad, destacados en gris en el Gráfico III-11 son *Frutas (sin bananos y plátanos)*, *Aceites de oleaginosas*, *Preparaciones alimenticias n.e.p* y *Leche fresca y en polvo*.

A continuación se determinan cuáles son los principales competidores en el mercado de Estados Unidos de los renglones competitivos agropecuarios y agroindustriales de Bogotá-Cundinamarca.

c) Principales competidores en el mercado de Estados Unidos

El Cuadro III-7 lista los países que cuentan con una ventaja comparativa en el mercado específico de Estados Unidos para los 11 sectores agropecuarios y agroindustriales competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca. De forma análoga al análisis realizado para los sectores industriales y mineros, este cuadro destaca aquellos países que cuentan

con acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y se incluyen las condiciones de acceso a Estados Unidos de los mismos como las de Colombia.

Cuadro III-7

Índice de Especialización de Exportaciones (IEE) en el mercado de Estados Unidos:
principales competidores de los 11 sectores agropecuarios y agroindustriales
competitivos de la región y sus condiciones de acceso a Estados Unidos*, 1998-2002

Sector	Arancel pref. a Colombia	Países más competitivos en el mercado de E.U. y sus condiciones de acceso a ese mercado (en paréntesis)			
Bananos y plátanos	0.00%	Guatemala 79,90 (0,0%)	Honduras 63,86 (0,0%)	Ecuador 63,74 (0,0%)	Costa Rica 57,41 (0,0%)
Confites	0.00%	Belice 1,70 (0,0%)	Argentina 1,39 (5,0%)	Ecuador 1,35 (0,0%)	México 1,35 (0,0%)
Flores	0.00%	Ecuador 41,06 (0,0%)	Costa Rica 6,07 (0,0%)	Guatemala 3,81 (0,0%)	Rep.Dominic. 3,41 (0,0%)
Frutas (excepto banan.y plátanos)	0.00%	Chile 16,49 (0,8%)	Costa Rica 13,91 (0,0%)	Honduras 13,65 (0,0%)	Belice 12,70 (0,0%)
Leche fresca y en polvo	1.66%	Nueva Zelanda 20,71 (5,5%)	Panamá 14,11 (1,7%)	Nicaragua 8,97 (1,7%)	Moldova 6,23 (5,5%)
Aceites de oleaginosas	0.00%	Filipinas 4,54 (1,6%)	Senegal 4,52 (1,6%)	Nicaragua 3,99 (0,0%)	Nueva Zelanda 1,81 (1,6%)
Papas	0.00%	Canadá 4,53 (0,0%)	Rep.Dominic. 1,48 (0,0%)		
Papas procesadas	0.00%	Canadá 4,49 (0,0%)			
Pescados y crustáceos	0.00%	Samoa 75,46 (0,07%)	Panamá 39,36 (0,0%)	Grenada 34,76 (0,0%)	Seychelles 28,48 (0,14%)
Plantas vivas (sin flores)	0.00%	Islas Cook 11,36 (1,1%)	Guatemala 10,73 (0,0%)	Costa Rica 8,28 (0,0%)	Madagascar 3,37 (0,0%)
Prep.alimenticias nep	1.59%	Rep.Dominic. 23,30 (1,6%)	Madagascar 5,57 (1,6%)	Jamaica 4,27 (1,6%)	Guatemala 2,57 (1,6%)

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade, DANE y USITC.

Notas: los países destacados en verde y amarillo tienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. * El cálculo de los promedios arancelarios incluye los aranceles *ad-valorem* y los equivalentes arancelarios de las tarifas específicas; no incluye equivalentes de cuotas y tarifas mixtas.

Cabe recordar que los promedios arancelarios presentados no contemplan los efectos que tienen sobre las condiciones de acceso la aplicación de cuotas y tarifas mixtas. En el caso de productos como *Frutas* y *Quesos*, los contingentes arancelarios impuestos por Estados Unidos son particularmente severos, razón por la cual el promedio presentado subestima las barreras a la entrada que enfrentan los países a ese mercado.

Sobresale del cuadro en cuestión que los productos competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca enfrentan en muchos casos una directa competencia de países

centroamericanos que, con excepción de Panamá, suscribieron recientemente un TLC con Estados Unidos. En cuanto a productos como *Frutas y Papas*, los principales competidores son Chile y Canadá, respectivamente.

En la siguiente sección se identifican los productos industriales, mineros, agropecuarios y agroindustriales que clasificaron como no competitivos según el IVCR en la región Bogotá-Cundinamarca (cuadrantes II y III del Gráfico III-5 y Gráfico III-9), pero que tienen potencial exportador según el IBCR.

IV. Sectores de Bogotá-Cundinamarca no competitivos con potencial exportador

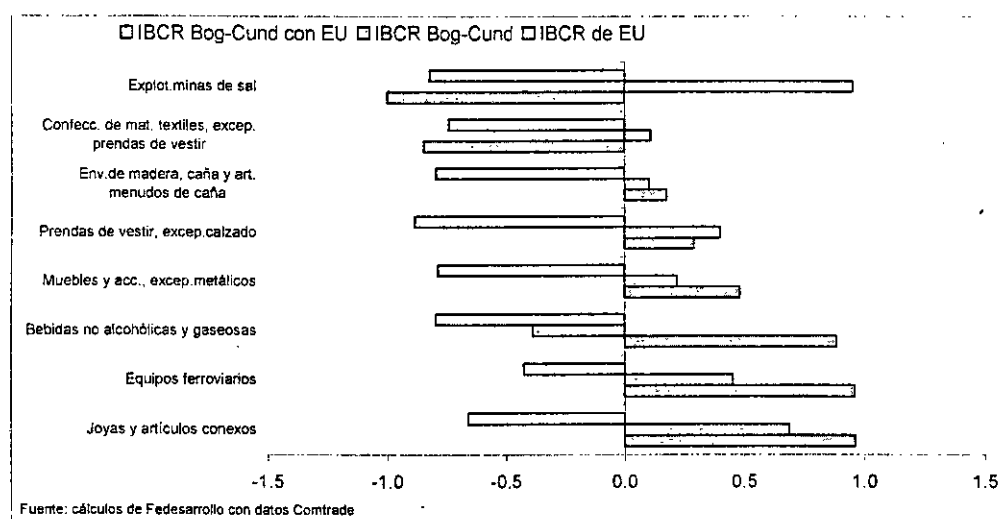
En esta sección se analiza el caso de productos que, si bien no son competitivos según el IVCR ($IVCR < 1$), resultan ser netamente exportadores de acuerdo con el indicador IBCR ($IBCR > 0$). Este subconjunto de bienes se denominan como productos con *potencial exportador*. La exposición sobre los mismos se inicia con los resultados para sectores industriales y mineros de la región Bogotá-Cundinamarca.

IV.A. Sectores mineros e industriales

En la región existe un grupo de sectores mineros e industriales que a pesar de no ser competitivos en términos relativos, según el IVCR, revelan potencial exportador debido a que presentan un *Índice de Balanza Comercial Relativa* positivo. En otras palabras, se trata de productos que son netamente exportadores respecto a todos los socios comerciales de la región. Como se aprecia en el Gráfico IV-1, estos sectores son los siguientes: *Explotación de minas de sal* (2903), *Fabricación de joyas y artículos conexos* (3901), *Fabricación de equipos ferroviarios* (3842), *Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado* (3220), *Fabricación de muebles y accesorios, excepto metálicos* (3320), *Confecciones de materiales textiles excepto prendas de vestir* (3212), y *Envases de madera, caña y artículos menudos de caña* (3312). Como se documentó en el Cuadro III-4, los productos industriales y mineros con potencial exportador representaron en promedio 4,7% del total exportado por la región de productos mineros e industriales entre 1998 y 2002, y 13% de los mismos con destino al mercado estadounidense en igual lapso.

Gráfico IV-1

Industria y minería: Sectores no competitivos con potencial exportador de Bogotá-Cundinamarca, promedio 1998-2002, Índice de Balanza Comercial Relativa (IBCR)



Ahora bien, al considerar el IBCR específico de la región con Estados Unidos, *Bebidas no alcohólicas y gaseosas* se puede considerar como un sector con potencial exportador.

De los anteriores ocho rubros industriales y mineros en los que la región muestra potencial exportador, Estados Unidos presenta una alta vocación importadora para seis de ellos. De hecho, el Gráfico IV-1 señala que Estados Unidos es un importador neto de todos estos. Además, el Gráfico IV-2 ilustra el *Índice de Intensidad Importadora* del mercado estadounidense para cada uno de estos productos, en el cual se observa que este indicador toma un valor mayor a uno en todos los sectores, con la excepción de *Equipos ferroviarios* (CIU 3842). Este último caso se señala en el Gráfico IV-2 con una barra de color gris.

Gráfico IV-2

Industria y minería: Sectores no competitivos con potencial exportador
Índice de Intensidad Importadora (III) de Estados Unidos, promedio 1998-2002

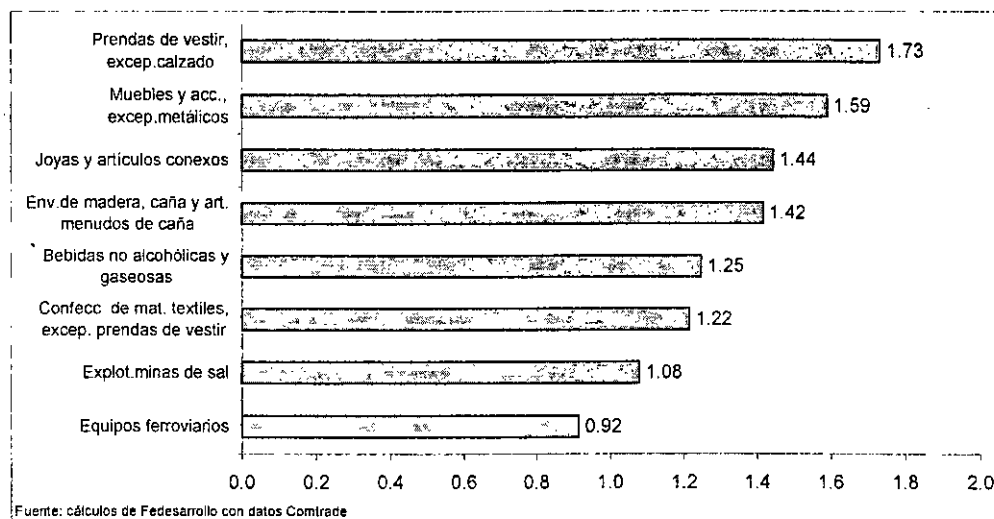
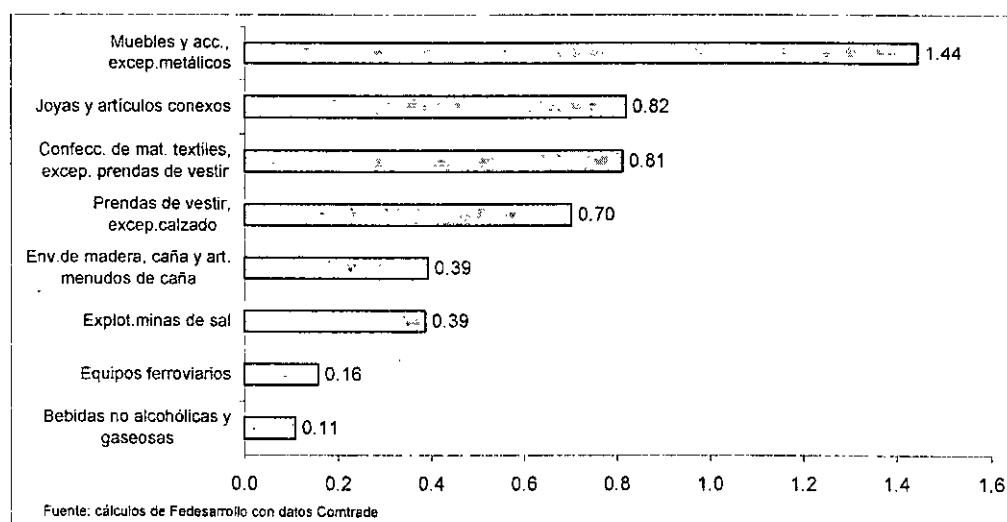


Gráfico IV-3

Industria y minería: Sectores no competitivos con potencial exportador
Índice de Complementariedad Comercial (ICC) con Estados Unidos, promedio 1998-2002



Al analizar conjuntamente el IVCR con la intensidad importadora estadounidense de los sectores mineros e industriales que muestran potencial exportador en la región Bogotá-Cundinamarca, se encuentra que sólo uno de estos tiene complementariedad comercial con Estados Unidos. En el Gráfico IV-3 se presenta en orden descendente el ICC de los siete productos (no competitivos) con potencial exportador, entre los cuales sobresale el

sector de Fabricación de muebles y accesorios, excepto los metálicos (CIIU 3320). El resto de sectores, señalados con barras de color gris en el gráfico, registraron un ICC con Estados Unidos inferior a la unidad.

En suma, entre los siete productos a un nivel CIIU a cuatro dígitos identificados con potencial exportador de la minería e industria de Bogotá-Cundinamarca, Estados Unidos es un buen comprador de seis de ellos según el Índice de Intensidad Importadora. Además, sobresale el caso de Fabricación de muebles y accesorios, excepto los metálicos (CIIU 3320) al presentar una alta complementariedad con las compras externas que realiza ese país.

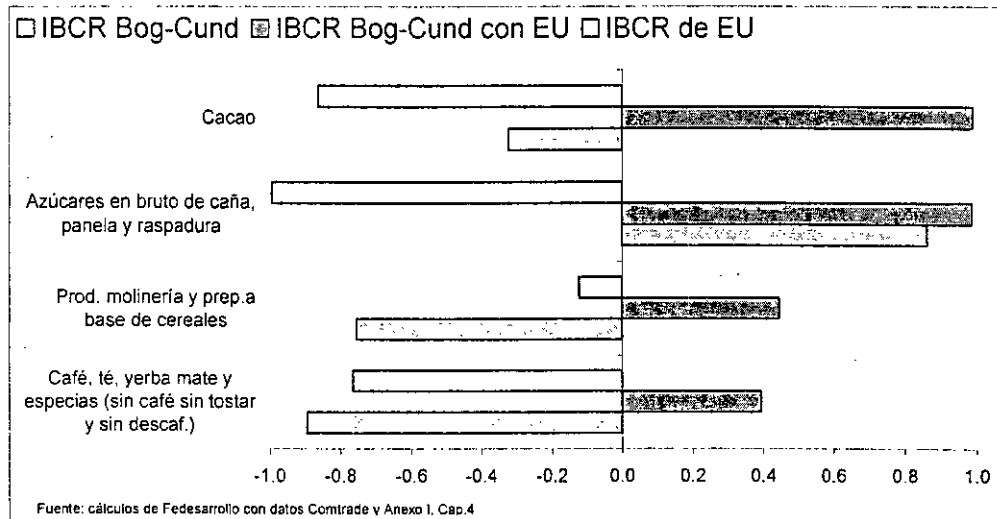
IV.B. Sectores agropecuarios y agroindustriales

Mediante el estudio de los indicadores de competitividad externa relativa del sector analizado en esta sección, identificamos tres productos en los que la región Bogotá-Cundinamarca es exportadora neta, pero que no son competitivos según el IVCR. Como se señaló en el Cuadro III-6, entre 1998 y 2002 estos productos representaron en promedio 0,3% del total exportado por la región de productos agropecuarios y agroindustriales, y 0,2% de los mismos con destino al mercado estadounidense en igual lapso.

En el Gráfico IV-4 se presenta el IBCR de estos productos, calculado además de forma específica al mercado de Estados Unidos, denominados *con potencial exportador*. Cacao muestra el mayor *Índice de Balanza Comercial Relativa* específico con Estados Unidos, seguido por *Azúcares en bruto de caña, panela y raspadura*, *Productos de molinería y preparaciones a base de cereales* y *Café, té, yerba mate y especias (sin café sin tostar y sin descafeinar)*.

Gráfico IV-4

Sector agropecuario y agroindustrial: Productos no competitivos con potencial exportador
Índice de Balanza Comercial Relativa (IBCR), ordenado por IBCR específico con
EE.UU.

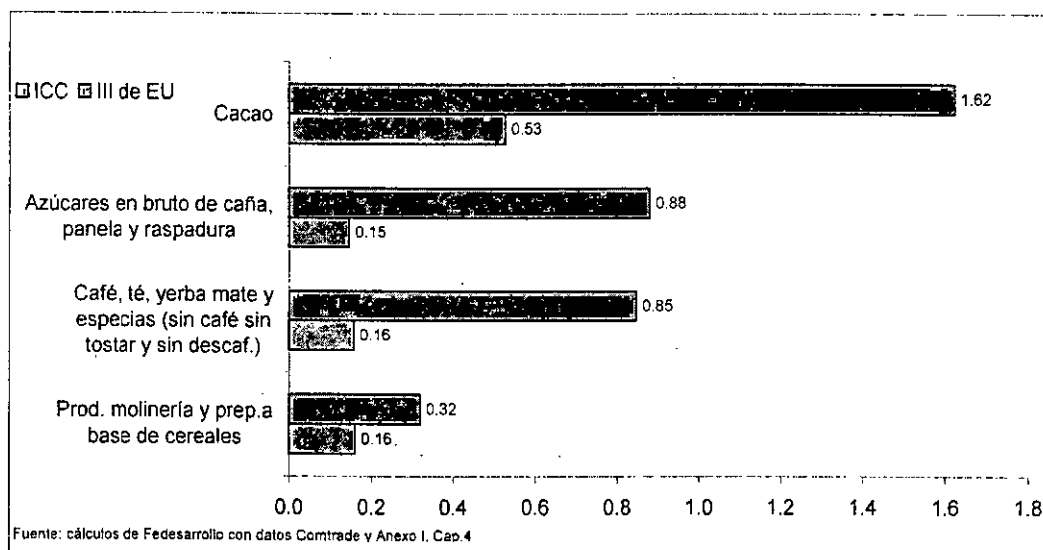


Entre estos cuatro productos, Estados Unidos revela una *intensidad importadora* superior a la unidad solamente en *Cacao*. Adicionalmente, el Gráfico IV-5 muestra que ninguno de estos sectores registra complementariedad comercial con ese país ($ICC < 1$).

En suma, Bogotá-Cundinamarca cuenta con cuatro productos agropecuarios y agroindustriales que resultaron no competitivos según el IBCR pero para los cuales el IBCR con EE.UU. es positivo. Entre estos segmentos con *potencial exportador* a Estados Unidos se destaca *Cacao*, en la medida en que *ese* país lo importa en términos relativos de forma intensiva.

Gráfico IV-5

Sector agropecuario y agroindustrial: Índice de Intensidad Importadora (III) de Estados Unidos e Índice de Complementariedad Comercial para productos no competitivos con potencial exportador de la región Bogotá-Cundinamarca, período 1998-2002



A continuación se analizan los resultados de los indicadores de competitividad relativa para segmentos regionales *vulnerables* en un contexto de mayor integración comercial con Estados Unidos.

V. Vulnerabilidad regional a las importaciones desde Estados Unidos

Como se explicó en la sección II.B.3 de metodología de este capítulo, el análisis de los productos no competitivos o *vulnerables* parte de que la negociación de acuerdos regionales no sólo debe buscar maximizar las posibilidades de nuevos negocios para el sector productivo nacional, sino además evaluar los riesgos de perder mercado local como resultado de los tratados comerciales. En tal sentido, en esta sección señalaremos cuáles son los productos no competitivos de la región, que por tanto revelan una posición de debilidad relativa frente a una mayor integración comercial con Estados Unidos.

Esta evaluación se realiza en tres fases. En primera instancia analizamos los resultados de los indicadores para determinar cuáles segmentos industriales, mineros, agropecuarios y agroindustriales de Bogotá-Cundinamarca no son competitivos según el IVCR

(IVCR<1), y son importadores netos de acuerdo con el IBCR (se evalúa de forma simultánea el IBCR a todos los destinos y específico a Estados Unidos<0).

En segundo término, se especifica el origen de las importaciones de segmentos vulnerables de la región y la competitividad de los proveedores de la misma (si estos últimos tienen un IEE mayor a la unidad). Por último, consideramos la protección arancelaria otorgada por Colombia a estos productos vulnerables, considerando los aranceles preferenciales que nuestro país otorga a otros proveedores de Bogotá-Cundinamarca con los cuales el país ha firmado acuerdos comerciales, o con los que mantiene esquemas más avanzados de integración económica.

Para facilitar la exposición se utilizan cuatro cuadros que resumen toda la anterior información para los renglones minero, industrial, agropecuario y agroindustrial de la región (Cuadro V-1, Cuadro V-2, Cuadro V-3 y Cuadro V-4). Como se observará más adelante, los cuadros presentan la siguiente información:

- i) La descripción del sector y su correspondiente código CIIU (revisión 2) a cuatro dígitos), el valor de las importaciones de Bogotá-Cundinamarca para cada renglón vulnerable y la participación de los cuatro primeros proveedores de los mismos para el período promedio 1998-2002.
- ii) El valor del Índice de Especialización de Exportaciones en su versión específica (IEEe) para el período mencionado en el punto anterior. Cabe recordar que a mayor valor de este indicador, mayor especialización del país proveedor del mismo en la venta del producto al mercado regional. Se puede afirmar además que si el IEEe es mayor que 1 hay una ventaja comparativa de un país en ese producto en el mercado regional, y si es menor que 1 el mercado regional importa mucho más del producto de lo que el país le está exportando.
- iii) Las condiciones de acceso de esos productos al mercado colombiano. Esta última información tiene dos componentes. Primero, una columna con el arancel NMF de Colombia enfrentado por países como Estados Unidos sin acuerdos de libre comercio o esquemas de integración económica más avanzados con nuestro país. El segundo considera que algunos países cuentan con niveles arancelarios

preferenciales para acceder al mercado colombiano, es decir que enfrentan tarifas inferiores al nivel NMF. Este grupo de países se destaca en cada caso de la siguiente manera: los países sombreados en amarillo enfrentan arancel de 0% en virtud de los acuerdos en el marco de la Comunidad Andina; México, sombreado en verde claro, y Chile, en rosado, tienen nóminas o programas de desgravación vigentes con Colombia, en virtud de los cuales enfrentan aranceles inferiores al NMF; y, por último, los países sombreados en azul corresponden a los de MERCOSUR, con los cuales Colombia ha negociado algunas preferencias en el marco de la ALADI y negoció recientemente un nuevo programa de desgravación. Cabe señalar que los niveles que mantiene Colombia a países de esa unión aduanera son en la actualidad superiores a los vigentes para México o Chile.

V.A. Sectores mineros e industriales: resultados sectores vulnerables

Según los anteriores lineamientos, se identificaron cuatro sectores mineros y 47 industriales de Bogotá-Cundinamarca como *vulnerables* a un nivel de desagregación CIIU (revisión 2) a 4 dígitos. Las importaciones de estos sectores industriales y mineros representaron 64% del total importado por la región en el período 1998-2002. En términos de exportaciones, el Cuadro III-4 señala que los segmentos industriales y mineros vulnerables representaron en promedio 32,8% del total exportado por la región en el período 1998-2002, y 23,4% como porcentaje de las ventas externas de la región a Estados Unidos.

V.A.1. Renglones de la minería

El Cuadro V-1 contiene los cuatro productos vulnerables para el caso de la minería, identifica el valor de las importaciones de Bogotá-Cundinamarca para cada sector y señala la participación de los cuatro primeros proveedores de los mismos para el período promedio 1998-2002. Estos sectores son los siguientes: *Extracción de minerales no ferrosos* (CIIU 2302), *Extracción de balastro, arena y canto rodado* (2901), *Extracción de minerales para fabricación de abonos y químicos* (2902) y *Explotación de minas y canteras de yeso, asbesto, mica, cuarzo, abrasivos naturales, excepto otros minerales no metálicos no especificados en otra parte* (2909).

En todos estos productos los principales cuatro proveedores cuentan con una ventaja comparativa en sus ventas a la región según el IEEe, con excepción de las realizadas por Estados Unidos de *Explotación de minas y canteras de yeso, asbestos, mica, cuarzo y abrasivos naturales, excepto otros minerales no metálicos* (CIU 2909).

Cabe señalar que según el IBCR de Estados Unidos, cuyos resultados no se muestran en esta subsección, ese país es un importador neto de todos estos productos, con excepción de *Extracción de balastro, arena y canto rodado* (IBCR de 0,05 para el período promedio 1998-2002). Por lo tanto, es probable que una eventual desgravación arancelaria con EE.UU., producto de un TLC con ese país, incremente su participación como abastecedor de las compras que hace la región de estos productos mineros, en particular de *Extracción de balastro, arena y canto rodado*.

Cuadro V-1

Sectores mineros vulnerables de Bogotá-Cundinamarca: origen de las importaciones, competitividad relativa de los principales proveedores y condiciones de acceso* al mercado regional

CIU	Descripción	Arancel aplic. por Colombia NMF	Impto. de la región en US\$ millones	Principales cuatro países proveedores y correspondiente índice de competitividad (IEEe, en paréntesis)			
2302	Extrac.minerales no ferrosos	7.5%	3.8	Perú 44,4% - (55,6)	EE.UU. 29,2% - (0,9)	Australia 9,4% - (58,4)	Brasil 4,7% - (1,2)
2901	Extrac.balastro, arena y canto rodado	5.0%	4.7	EE.UU. 34,2% - (1,1)	Italia 11,4% - (4,2)	Brasil 10,9% - (2,7)	Vzla 10,0% - (1,4)
2902	Extrac.minerales para fab.abonos y químicos	5.0%	1.7	India 23,0% - (56,3)	Perú 17,8% - (22,3)	Marruecos 17,0% - (260,6)	Vzla 11,1% - (1,6)
2909	Explot.minas y canteras de yeso, asbestos, mica, cuarzo, abrasivos naturales, excep. otros min.no	10.0%	4.3	Canadá 42,5% - (14,3)	Brasil 14,5% - (3,6)	EE.UU. 10,8% - (0,3)	México 8,2% - (1,6)

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y DANE. Notas: * Los países sombreados en amarillo enfrentan arancel de 0% en virtud de los acuerdos en el marco de la Comunidad Andina. Vzla: Venezuela. Los países en verde (México) y rosado (Chile) tienen programas de desgravación vigentes con Colombia, mediante los cuales enfrentan aranceles inferiores al NMF. Los países en azul (MERCOSUR) tienen programas de desgravación vigentes con Colombia menos avanzados que los destacados en verde.

V.A.2. Renglones industriales

El Cuadro V-2 y el Cuadro V-3 muestran los 47 sectores industriales vulnerables de Bogotá-Cundinamarca, que se definen como aquellos que no son competitivos según el IVCR ($IVCR < 1$), y son importadores netos de acuerdo con el IBCR. Estados Unidos es el principal proveedor de 27 de los mismos. Sin embargo, los resultados del IEEe señalan que ese país no es necesariamente el más competitivo entre los principales países de origen de las importaciones que realiza Bogotá-Cundinamarca. Este es el caso, por ejemplo, de *Elaboración de alimentos y preparaciones para animales* (CIU 3122), *Envases y cajas de papel y cartón* (3412), *Sustancias químicas básicas, excepto abonos* (3511), *Resinas sintéticas y materias plásticas* (3513) e *Instrumentos para deportes y atletismo* (3903).

Según el IBCR de Estados Unidos (cuyos resultados no se ilustran en esta subsección), ese país es un exportador neto de solamente seis de estos 47 sectores: *Preparaciones de tabaco y sus productos* (CIU 3140), *Elaboraciones de alimentos y preparaciones para animales* (3122), *Productos de la molinería* (3116), *Aeronaves* (3845), *Pinturas, barnices y lacas* (3521) y *Matanza de ganado, preparación y conservación de carnes* (3111). No obstante lo anterior, cabe recordar que Estados Unidos es el principal país de origen de las compras externas de la región. Ante una reducción de los aranceles colombianos, es muy probable que ese país incremente su presencia en los sectores listados los cuadros, excepto quizá en los segmentos en los que ese país no muestra una especialización relativa en el mercado regional (según el IEEe).

Cuadro V-2

Primeros 24 sectores vulnerables de Bogotá - Cundinamarca: origen de las importaciones, competitividad relativa de los principales proveedores y condiciones de acceso* al mercado regional

CIU	Descripción	Arancel aplic. por Colombia NMF	Impo. de la región en US\$ millones	Principales cuatro países proveedores y correspondiente índice de competitividad (IEEe, en paréntesis)			
3111	Matanza de ganado, prep. y conserv. carnes	12.5%	15.3	EE.UU. 56,2% - (1,8)	Venezuela 11,1% - (1,6)	España 8,4% - (3,1)	Canadá 5,8% - (2,0)
3113	Env. y conser. frutas y vegetales en gral.	15.0%	20.1	Chile 46,2% - (27,1)	EE.UU. 22,3% - (0,7)	Vzla 8,7% - (1,2)	España 3,6% - (1,4)
3114	Pescados, crustáceos y otros	15.0%	18.3	Ecuador 65,2% - (36,4)	Chile 11,5% - (6,7)	Perú 10,5% - (13,1)	Argentina 3,1% - (2,2)
3116	Prod. molinería	15.0%	19.6	Vzla 46,6% - (6,6)	Chile 13,0% - (7,6)	México 12,5% - (2,4)	Ecuador 10,2% - (5,7)
3117	Prod. de panadería	20.0%	9.4	Vzla 32,2% - (4,6)	EE.UU. 22,8% - (0,7)	Ecuador 10,2% - (5,7)	Italia 9,0% - (3,3)
3118	Ingenios y refineras de azúcar	15.0%	2.2	Bolivia 36,1% - (45,2)	México 27,0% - (5,3)	Honduras 23,8% - (1,5)	EE.UU. 5,7% - (0,2)
3119	Cacao, fab. chocolate y prod. de confitería	15.0%	11.9	Ecuador 37,8% - (21,1)	Vzla 16,2% - (2,3)	Argentina 10,0% - (7,2)	España 7,5% - (2,8)
3122	Elab. alimentos prep. para anim.	12.5%	19.4	EE.UU. 28,8% - (0,9)	Vzla 20,6% - (2,9)	Perú 17,9% - (22,5)	Ecuador 6,7% - (3,7)
3132	Ind. vinícolas	17.5%	6.5	Chile 54,2% - (31,8)	Francia 21,7% - (8,0)	España 7,0% - (2,6)	EE.UU. 6,6% - (0,2)
3133	Bebidas malteadas y malta	17.5%	8.4	EE.UU. 31,0% - (1,0)	Chile 19,2% - (11,2)	México 16,1% - (3,1)	Francia 12,0% - (4,4)
3140	Prep. tabaco y sus productos	12.5%	4.3	Italia 44,8% - (16,3)	Brasil 41,4% - (10,2)	Argentina 11,1% - (8,1)	Turquía 2,7% - (60,5)
3214	Tapices y alfombras	20.0%	4.8	EE.UU. 75,8% - (2,4)	Bélgica 7,9% - (12,0)	Irán 4,1% - (348,1)	India 2,4% - (5,8)
3215	Cordelería	15.0%	0.4	EE.UU. 38,4% - (1,2)	Alemania 12,0% - (2,5)	Italia 7,5% - (2,7)	China 5,6% - (2,1)
3240	Calzado	17.5%	8.3	China 30,0% - (11,4)	Brasil 12,7% - (3,1)	España 7,5% - (2,8)	No Esp. 7,2% - (2,6)
3311	Aserraderos, talleres de acepilladura y otros	10.0%	10.2	EE.UU. 22,2% - (0,7)	Chile 21,9% - (12,9)	Vzla 21,9% - (3,1)	Ecuador 9,8% - (5,5)
3411	Pulpa de madera, papel y cartón	10.0%	93.6	Canadá 27,0% - (9,1)	Finlandia 17,4% - (39,3)	EE.UU. 11,1% - (0,4)	Suecia 7,8% - (10,0)
3412	Env. y cajas de papel y de cartón	15.0%	4.0	EE.UU. 19,9% - (0,6)	Ecuador 18,4% - (10,3)	Chile 12,4% - (7,3)	Venezuela 9,3% - (1,3)
3511	Sust. químicas básicas, excep. abonos	7.5%	335.0	EE.UU. 27,2% - (0,9)	Alemania 10,6% - (2,3)	Suiza 9,3% - (5,7)	Francia 6,2% - (2,3)
3513	Resinas sintéticas, mat. plásticas y fibras	7.5%	203.8	EE.UU. 38,3% - (0,0)	Vzla 26,1% - (3,7)	Alemania 5,2% - (1,1)	México 5,0% - (1,0)
3521	Pinturas, barnices y lacas	12.5%	15.5	EE.UU. 35,2% - (1,1)	Vzla 11,7% - (1,7)	España 10,7% - (4,0)	México 9,4% - (1,8)
3551	Llantas y neumáticos-cámaras	10.0%	57.4	Vzla 28,4% - (4,1)	EE.UU. 17,3% - (0,6)	Japón 15,8% - (2,6)	Ecuador 13,6% - (7,6)
3559	Prod. de caucho n.e.p.	10.0%	25.8	EE.UU. 39,1% - (1,2)	Japón 6,9% - (1,1)	Malasia 6,8% - (25,6)	Italia 6,4% - (2,3)
3692	Cemento, cal y yeso	7.5%	1.4	México 47,7% - (9,3)	Vzla 32,0% - (4,6)	EE.UU. 12,2% - (0,4)	Francia 3,9% - (1,4)
3710	Ind. básicas de hierro y acero	7.5%	158.2	Vzla 33,5% - (4,8)	Japón 12,8% - (2,1)	EE.UU. 8,4% - (0,3)	Brasil 7,3% - (1,8)

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y DANE.

Notas: * Los países sombreados en amarillo enfrentan arancel de 0% en virtud de los acuerdos en el marco de la Comunidad Andina. Vzla: Venezuela. Los países en verde (México) y rosado (Chile) tienen programas de desgravación vigentes con Colombia, mediante los cuales enfrentan aranceles inferiores al NMF. Los países en azul (MERCOSUR) tienen programas de desgravación vigentes con Colombia menos avanzados que los destacados en verde.

Cuadro V-3

Siguientes 23 sectores vulnerables: origen de las importaciones, competitividad relativa de los principales proveedores y condiciones de acceso al mercado regional*

CIU	Descripción	Arancel aplic. por Colombia NMF	Impo. de la región en US\$ millones	Principales cuatro países proveedores y correspondiente índice de competitividad (IEE, en paréntesis)			
3720	Recup. y fundición de cobre y aluminio	10.0%	36.0	EE.UU. 32,6% - (1,0)	Vzla 17,8% - (2,5)	Alemania 12,5% - (2,6)	México 7,0% - (1,4)
3811	Prod. metálicos, excep. maq. y equipo	12.5%	48.3	EE.UU. 50,1% - (1,6)	China 7,5% - (2,9)	Brasil 4,4% - (1,1)	Reino Unido 4,4% - (2,2)
3813	Elementos estructurales metálicos	10.0%	6.3	EE.UU. 37,9% - (1,2)	Vzla 12,8% - (1,8)	España 6,6% - (2,5)	Italia 6,5% - (2,4)
3821	Construc. motores y turbinas	10.0%	38.5	EE.UU. 42,7% - (1,4)	Reino Unido 12,1% - (6,0)	Canadá 7,8% - (2,6)	Suiza 7,0% - (4,3)
3822	Construc. maq. y equipo para agricultura	7.5%	14.7	Brasil 27,8% - (6,9)	EE.UU. 25,1% - (0,8)	Japón 9,0% - (1,5)	México 8,1% - (1,6)
3823	Construc. maq. para metales y madera	10.0%	36.4	EE.UU. 30,0% - (1,0)	Italia 9,0% - (3,3)	Alemania 7,8% - (1,6)	Brasil 6,7% - (1,6)
3824	Construc. maq. y equip. especiales para la	12.5%	77.5	Alemania 29,7% - (6,3)	EE.UU. 16,8% - (0,5)	Italia 16,3% - (6,0)	Suiza 6,2% - (3,8)
3825	Maq. oficina, cálculo y contabilidad	10.0%	394.4	EE.UU. 39,2% - (1,2)	No esp. 14,5% - (5,2)	México 13,2% - (2,6)	Brasil 6,4% - (1,6)
3829	Construc. maq., aparatos y equipos no	12.5%	152.2	EE.UU. 34,8% - (1,1)	Japón 8,1% - (1,3)	Sudáfrica 6,5% - (27,7)	Italia 6,1% - (2,2)
3831	Construc. maq. y aparatos eléctricos ind.	7.5%	117.1	EE.UU. 38,3% - (1,2)	Alemania 9,7% - (2,1)	Francia 8,7% - (3,2)	Brasil 5,1% - (1,3)
3832	Equipos y aparatos de radio, televisión y	10.0%	714.3	EE.UU. 32,3% - (1,0)	México 12,1% - (2,3)	No esp. 10,2% - (3,6)	Canadá 6,2% - (2,1)
3833	Aparatos y acc. eléctricos de uso	12.5%	34.7	EE.UU. 37,8% - (1,2)	Corea Rep 25,3% - (11,2)	China 10,6% - (4,0)	México 8,9% - (1,7)
3839	Aparatos y sumin. eléctricos n.e.p.	10.0%	104.9	EE.UU. 39,2% - (1,2)	China 7,1% - (2,7)	España 6,5% - (2,4)	Vzla 5,7% - (0,8)
3841	Construc. navales y reparación de barcos	8.8%	1.8	EE.UU. 85,4% - (2,7)	Japón 9,1% - (1,5)	Bélgica 1,9% - (2,9)	Noruega 0,9% - (5,0)
3843	Vehículos automotores	17.0%	612.3	Japón 31,3% - (5,1)	No esp. 13,7% - (10,4)	Vzla 11,1% - (1,6)	EE.UU. 9,1% - (0,3)
3844	Motocicletas y bicicletas	10.6%	4.9	China 28,4% - (10,7)	Taiwan 14,5% - (11,2)	EE.UU. 10,0% - (0,3)	Alemania 7,2% - (1,5)
3845	Aeronaves	5.0%	482.2	EE.UU. 83,4% - (2,7)	Italia 2,4% - (0,9)	España 2,2% - (0,8)	Rusia 1,9% - (5,8)
3851	Equipos profesionales y científ.	10.0%	181.1	EE.UU. 49,9% - (1,6)	Alemania 8,5% - (1,8)	España 4,8% - (1,8)	Brasil 4,5% - (1,1)
3852	Aparatos fotográficos e instrum. de óptica	12.5%	49.6	EE.UU. 39,9% - (1,3)	Japón 16,8% - (2,7)	China 10,4% - (3,9)	No esp. 8,6% - (3,1)
3853	Relojes	12.5%	10.8	China 39,1% - (14,8)	Suiza 22,9% - (14,2)	EE.UU. 8,8% - (0,3)	Japón 8,2% - (1,3)
3902	Instrum. música	7.5%	1.6	China 20,5% - (7,7)	EE.UU. 18,7% - (0,6)	Taiwan 14,9% - (11,5)	Japón 8,7% - (1,4)
3903	Instrum. deporte y atletismo	13.3%	8.4	EE.UU. 25,9% - (0,8)	China 12,8% - (4,8)	Taiwan 10,5% - (8,1)	Italia 7,0% - (2,6)
3909	Otras ind. manif. diversas	12.5%	7.4	Argentina 21,9% - (15,8)	China 19,0% - (7,2)	EE.UU. 17,9% - (0,6)	Vzla 8,2% - (1,2)

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y DANE.

Notas: * Los países sombreados en amarillo enfrentan arancel de 0% en virtud de los acuerdos en el marco de la Comunidad Andina. Vzla: Venezuela. Los países en verde (México) y rosado (Chile) tienen programas de desgravación vigentes con Colombia, mediante los cuales enfrentan aranceles inferiores al NMF. Los países en azul (MERCOSUR) tienen programas de desgravación vigentes con Colombia menos avanzados que los destacados en verde.

V.B. Sectores agropecuarios y agroindustriales

De forma análoga a los sectores mineros e industriales vulnerables, el Cuadro V-4 muestra los resultados para los productos agropecuarios y agroindustriales. Estos 26 productos vulnerables aparecen graficados en los cuadrantes II y III del Gráfico III-9, pues son no competitivos según el IVCR. Además, estos bienes cuentan con la característica adicional de ser netamente importadores.

Las importaciones de estos sectores agropecuarios y agroindustriales representaron 68% del total importado por la región en el período 1998-2002. Cabe recordar que según el Cuadro III-6 estos productos agropecuarios y agroindustriales representaron en promedio 2,8% del total exportado por la región entre 1998 y 2002, y 0,4% de las ventas externas de la misma a Estados Unidos en igual lapso.

Estados Unidos es el principal país de origen de las importaciones de 13 de estos 26 sectores denominados como vulnerables. En 12 de los mismos, EE.UU. no cuenta con una especialización relativa en el mercado regional al registrar un *Índice de Especialización de Exportaciones Específico* ($IEE_e < 1$) menor a uno. Estos seis productos son los siguientes: *Animales vivos, Cereales en granos, Gomas, resinas y demás jugos, Grasas animales o vegetales, excepto de oleaginosas, Otros azúcares y Semillas y frutos de no oleaginosos.*

Sin embargo, los resultados de competitividad relativa en el caso de los productos agropecuarios y agroindustriales deben tomarse con extrema cautela. Como ya se mencionó, Colombia aplica un sistema de aranceles variables, denominado Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), que eleva sustancialmente para algunos productos el promedio NMF reportado en el Cuadro V-4. Así, la “vulnerabilidad” de estos sectores en un entorno de mayor integración comercial con EE.UU. dependerá de lo que se negocie respecto al SAF. P.

Cuadro V-4

Sectores vulnerables agropecuarios y agroindustriales de Bogotá-Cundinamarca: origen de las importaciones, competitividad relativa de los principales proveedores y sus condiciones de acceso al mercado regional*

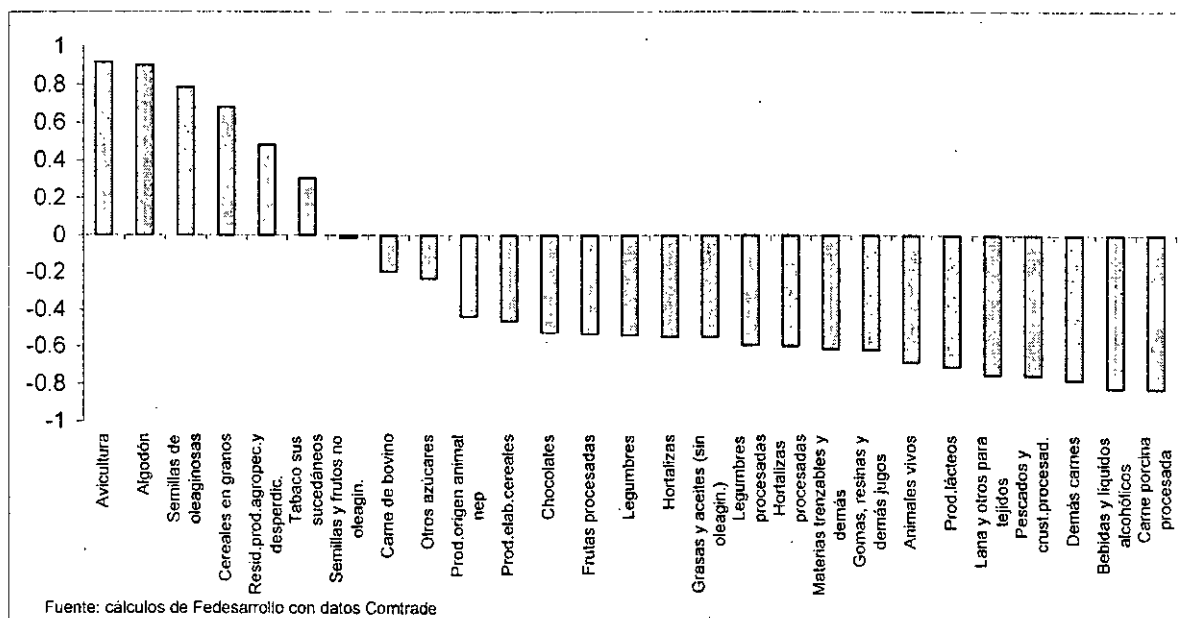
Sector Agroindustrial	Arancel aplic. por Colombia NMF	Impo. de la región en US\$ millones	Principales cuatro países proveedores y correspondiente índice de competitividad (IEEe), (en paréntesis)			
Algodón	10.0%	14.3	EE.UU. 53.8% - (1,7)	Burk.Faso 24.53% - (454,4)	China 5.2% - (2,0)	México 3.9% - (0,8)
Animales vivos	7.5%	2.5	EE.UU. 28.9% - (0,9)	Vzla 20.7% - (2,9)	Perú 10.8% - (13,6)	Países Bajos 7.7% - (9,7)
Avicultura	12.5%	2.2	EE.UU. 31.5% - (1,0)	Vzla 17.61% - (2,5)	Brasil 16.0% - (4,0)	Argentina 11.5% - (8,3)
Bebidas y líquidos alcohólicos	13.3%	24.9	Reino Unido 19.8% - (9,8)	Ecuador 17.2% - (9,6)	Chile 14.6% - (8,6)	México 11.6% - (2,2)
Carne de bovino	20.0%	1.6	Paraguay 49.8% - (474,4)	EE.UU. 26.2% - (0,8)	Argentina 17.0% - (12,3)	Canadá 5.6% - (1,9)
Carne porcina procesada	20.0%	1.1	Vzla 41.1% - (85,7)	EE.UU. 38.7% - (221,8)	España 7.15% - (0,0)	Italia 5.0% - (0,2)
Cereales en granos	13.3%	165.1	EE.UU. 47.4% - (0,0)	Canadá 27.2% - (0,1)	Argentina 6.0% - (0,1)	Vzla 4.1% - (0,1)
Chocolates	20.0%	6.8	Ecuador 30.1% - (17,0)	Vzla 20.9% - (1,1)	Argentina 16.5% - (0,7)	EE.UU. 5.9% - (0,1)
Frutas procesadas	15.0%	8.2	EE.UU. 35.3% - (1,1)	Chile 32.0% - (0,6)	Vzla 17.5% - (0,0)	Brasil 3.0% - (0,9)
Gomas, resinas y demás jugos	10.0%	6.5	EE.UU. 45.4% - (0,4)	Alemania 18.2% - (0,2)	Dinamarca 7.8% - (0,0)	Francia 5.6% - (0,2)
Grasas y aceites animales o vegetales	10.0%	1.2	EE.UU. 59.0% - (0,4)	Brasil 19.1% - (0,0)	Perú 8.4% - (8,1)	Alemania 5.3% - (0,0)
Hortalizas	15.0%	3.1	China 47.9% - (0,7)	Chile 25.8% - (36,6)	Vzla 14.4% - (0,1)	Ecuador 2.9% - (0,0)
Hortalizas procesadas	20.0%	2.6	Chile 72.9% - (0,0)	Perú 7.8% - (0,0)	Italia 5.6% - (0,0)	EE.UU. 4.8% - (0,0)
Lana y otros pelos de animales para tejidos	10.0%	0.1	Portugal 72.7% - (0,0)	Bélgica 13.4% - (65,9)	EE.UU. 4.7% - (10,0)	China 4.5% - (0,0)
Legumbres	10.0%	38.3	Canadá 76.1% - (0,0)	México 9.0% - (0,0)	EE.UU. 7.0% - (0,0)	China 2.4% - (0,0)
Legumbres procesadas	20.0%	0.7	EE.UU. 51.7% - (0,7)	España 15.1% - (0,0)	Vzla 12.1% - (0,0)	Perú 12.1% - (7,6)
Materias trenzables y demás	10.0%	0.3	EE.UU. 55.9% - (136,1)	Perú 15.5% - (31,0)	Benin 12.2% - (0,0)	Guatemala 4.0% - (0,1)
Semillas de oleaginosas	10.0%	23.5	Bolivia 37.7% - (0,0)	Paraguay 21.2% - (0,0)	Vzla 19.0% - (0,0)	EE.UU. 14.4% - (0,0)
Demás carnes	20.0%	0.1	EE.UU. 60.4% - (1,6)	España 35.6% - (16,6)	Vzla 2.3% - (8,2)	Chile 1.2% - (6,5)
Otros azúcares	12.5%	4.0	EE.UU. 20.6% - (1,0)	Bolivia 19.6% - (0,0)	México 15.4% - (0,0)	Honduras 12.9% - (0,0)
Pescados y crust. procesados	20.0%	12.3	Ecuador 86.2% - (9,8)	Perú 4.4% - (0,0)	España 3.5% - (3,0)	Vzla 2.2% - (0,0)
Prod. elab. cereales	17.5%	25.6	Vzla 18.6% - (0,0)	EE.UU. 14.1% - (0,2)	Irlanda 13.6% - (0,0)	México 12.7% - (0,0)
Productos lácteos	20.0%	3.0	EE.UU. 43.3% - (14,3)	Rep. Checa 16.8% - (0,0)	Francia 11.2% - (3,5)	Países Bajos 7.0% - (48,3)
Residuos prod. agropec. y desperdicios	12.5%	56.7	Bolivia 47.3% - (0,0)	EE.UU. 23.4% - (0,0)	Vzla 7.5% - (0,0)	Perú 6.5% - (0,0)
Semillas y frutos no oleaginosos	10.0%	10.2	EE.UU. 57.3% - (0,0)	Brasil 19.5% - (4,3)	Países Bajos 4.0% - (0,0)	No esp. 3.5% - (0,0)
Tabaco sus sucedáneos	12.5%	4.3	Italia 44.7% - (42,4)	Brasil 41.4% - (213,3)	Argentina 11.1% - (521,9)	Turquía 2.7% - (373,9)

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y DANE.

Notas: * Los países sombreados en amarillo enfrentan arancel de 0% en virtud de los acuerdos en el marco de la Comunidad Andina. Vzla: Venezuela. Los países en verde (México) y rosado (Chile) tienen programas de desgravación vigentes con Colombia, mediante los cuales enfrentan aranceles inferiores al NMF. Los países en azul (MERCOSUR) tienen programas de desgravación vigentes con Colombia menos avanzados que los destacados en verde.

Por último, y como complemento a todo lo anterior, el Gráfico V-1 muestra que Estados Unidos es un exportador neto de 6 de los 26 productos vulnerables de la región. Estos seis productos son los siguientes: *Avicultura*, *Algodón*, *Semillas de oleaginosas*, *Cereales en granos*, *Residuos de productos agropecuarios y desperdicios* y *Tabaco y productos sucedáneos*. Estados Unidos resulta ser un importador neto de todos los demás productos de la región mencionados en esta subsección.

Gráfico V-1
Sectores agropecuarios y agroindustriales vulnerables de Bogotá-Cundinamarca,
ordenados según el IBCR de Estados Unidos, período promedio 1998-2002



En suma, la negociación de un eventual programa de desgravación con Estados Unidos reduciría las barreras arancelarias que enfrenta ese país en el mercado colombiano a un nivel inferior al NMF reportado en los cuadros de esta sección. Por lo tanto, los tomadores de decisión podrían considerar situar en las nóminas más largas de desgravación los productos de la región identificados como vulnerables.

En la siguiente sección se analiza la creciente importancia del comercio de servicios con base en las estadísticas disponibles. Se hace especial énfasis en una evaluación de los

resultados preliminares de competitividad relativa de *servicios transfronterizos* de Estados Unidos, Colombia y la región Bogotá-Cundinamarca.

VI. El comercio de servicios: una aproximación a la competitividad relativa de Estados Unidos y la región Bogotá-Cundinamarca

El sector de servicios tiene un lugar prioritario en la estructura económica de la gran mayoría de países del mundo y, como ya se mencionó en este trabajo, también de la región Bogotá-Cundinamarca. Adicionalmente, el sector servicios es el que mayor dinamismo ha mostrado en los últimos años en el comercio mundial. Esta sección empieza con un análisis de cómo se transan los servicios en el comercio internacional y las barreras a su intercambio. Posteriormente se analiza su magnitud y desempeño reciente. Por último, se muestran los resultados preliminares de ejercicios de competitividad relativa elaborados con base en las limitadas estadísticas disponibles.

Es importante subrayar que los resultados de esos ejercicios deben tomarse como un indicio parcial e incompleto de la competitividad de los servicios en el comercio internacional por los problemas de limitada información expuestos en la sección II.B.1.

Además, cabe recordar las restricciones de la información sobre comercio de servicios afectan el período objeto de análisis en las siguientes subsecciones: la base de datos BOPS del FMI utilizada contiene información hasta el año 2001, y la literatura que intenta ubicar el origen y destino de los flujos internacionales de servicios utiliza datos a 1998.

VI.A. Los modos de suministro de servicios y los problemas estadísticos

El comercio internacional de servicios tiene lugar bajo cuatro modos de prestación, de los cuales dos involucran la movilidad de los factores de producción capital y trabajo. Los términos utilizados para describir la movilidad de estos factores son el *modo 3 de presencia comercial*, que es de gran importancia en el caso de los servicios, y el *modo 4 de movimiento temporal de personas*. Hay otras dos formas de prestar servicios internacionalmente, que se denominan *modo 1 de comercio transfronterizo* y *modo 2 de*

consumo en el extranjero. Todas estas categorías están definidas en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) y son el eje central para adquirir compromisos en las negociaciones comerciales internacionales en servicios. A continuación se definen estos cuatro modos de prestación de servicios en el comercio internacional.

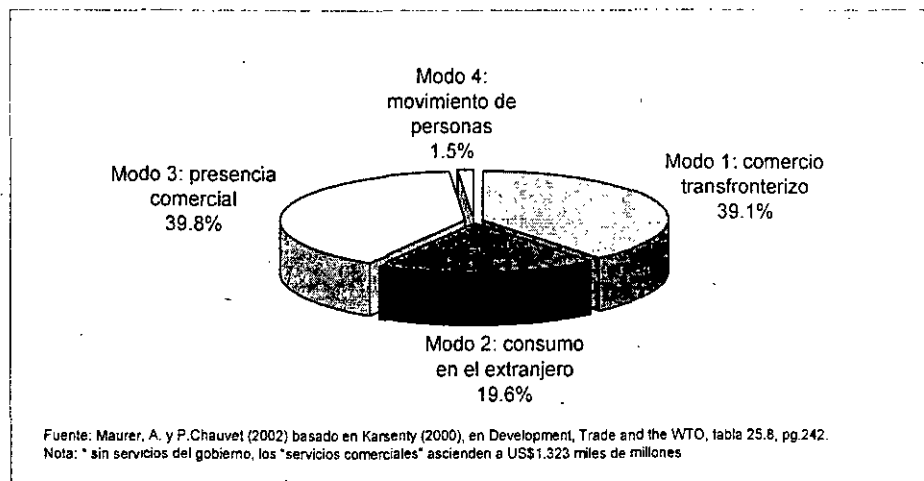
- **Modo 1: comercio transfronterizo (CT).** El CT tiene lugar cuando el servicio transado cruza una frontera nacional, por ejemplo cuando se da la compra por parte de un consumidor de servicios de un proveedor extranjero. Bajo esta modalidad el servicio es el que viaja, de forma análoga al comercio de bienes.
- **Modo 2: consumo en el extranjero (CE).** El CE ocurre cuando un consumidor se desplaza al país proveedor del servicio para adquirirlo. Los ejemplos más comunes son los consumos en el extranjero relacionados con actividades turísticas, servicios de mantenimiento de barcos y aviones, y servicios de educación y salud.
- **Modo 3: presencia comercial (PC).** La PC tiene relación con la inversión extranjera directa (IED), pues se da cuando una empresa de un país ubica una filial o subsidiaria en otro país para prestar sus servicios en él.
- **Modo 4: presencia física de personas (PFP).** La PFP involucra el desplazamiento temporal de personas de un país a otro para suministrar un servicio. A modo de ejemplo, se pueden mencionar los proveedores independientes de servicios (consultoría) y empleados de firmas multinacionales trasladados temporalmente a otro país.

Más allá de esta clara definición de formas de comercio exterior de servicios, existen serias dificultades para analizar su magnitud y evolución. De hecho, se presenta una sistemática subestimación del tamaño del comercio de servicios en las estadísticas disponibles. La balanza de servicios de la cuenta corriente de Balanza de Pagos (BP) del FMI es la fuente principal de información y tiene cifras de comercio sobre los modos 1 y 2, pero no contempla el comercio relacionado con los factores capital y trabajo (modos 3 y 4).

Esta omisión es muy significativa por el volumen de comercio que abarcan esos dos modos. Maurer y Chauvet (2002) estiman que el intercambio de servicios bajo las cuatro formas de suministro alcanzó US\$2,2 billones en 1998, y encuentran que las cifras de BP no registran 57% de ese total.²¹ El Gráfico VI-1 muestra la distribución del comercio de servicios por modos de suministro para el año 1998. El modo 3 de suministro, que tiene relación estrecha con la inversión extranjera directa (IED), es el más importante en el comercio internacional, y junto con el modo 1 representan 78,9% del comercio mundial de servicios. Los modos 2 y 4, por su parte, representan 19,6% y 1,5%, de dicho comercio, respectivamente.

Gráfico VI-1

Distribución de los flujos de comercio mundial de servicios por modos en 1998



Esta subestimación estadística está relacionada con las características distintivas de los servicios, pues son intangibles y no almacenables, y su producción y consumo ocurren de forma simultánea. Así, a diferencia de lo que sucede con los bienes, el comercio de servicios no pasa por aduanas nacionales, dificultando su registro y cuantificación.

El comercio de servicios enfrenta barreras que también son difíciles de estimar, pues no son explícitas como son los aranceles en el caso del comercio de bienes. El Cuadro VI-1 muestra un resumen de ejemplos estas barreras por modos de suministro de servicios.

²¹ Este trabajo agrega a las cifras de BP otras fuentes de información sobre el movimiento temporal de personas, los flujos de inversión extranjera directa (IED) y las transferencias entre filiales de empresas multinacionales (*Foreign Affiliate Transfers*, FATS).

Como se muestra en dicho cuadro, las barreras al comercio de servicios corresponden en términos generales a políticas nacionales que se encuentran en leyes y regulaciones.

Cuadro VI-1

Barreras al comercio de servicios según modos de suministro

Modos de suministros de servicios	Barreras al intercambio
Modo 1: <i>comercio transfronterizo</i>	Restricciones a extranjeros para vender cierto tipo de servicios en el país.
Modo 2: <i>consumo en el extranjero</i>	Restricciones a nacionales para adquirir servicios en el exterior.
Modo 3: <i>presencia comercial</i>	Prohibición de establecimiento. Limitación a propiedad extranjera. Restricciones al tipo de entidad jurídica. Trato discriminatorio en decisiones públicas.
Modo 4: <i>movimiento temporal de personas</i>	Visas: procedimientos y costos. Permisos de trabajo: procedimientos y costos. Requisitos de reconocimiento de títulos. Limitación a posibilidades de consultoría de trabajadores independientes.

Fuente: Fedesarrollo y clasificación de formas de intercambio de servicios de la OMC

Un estudio de la Universidad Externado de Colombia (2004) identifica algunas barreras de acceso al mercado de servicios de Estados Unidos. En términos generales, el estudio confirma la existencia de una gran diversidad de barreras a la prestación de servicios bajo el modo 4 en Estados Unidos, entre los cuales sobresalen las exigencias de licencias, dificultades para la obtención de visas y límites cuantitativos a las mismas, así como requisitos de presencia comercial y de capital mínimo para la prestación de ciertos servicios. Así mismo, los procedimientos para homologar los títulos y la experiencia laboral presentan vacíos de transparencia y en muchos casos se exige al proveedor de servicios profesionales contar con un socio local. El estudio analiza además las condiciones de acceso para la prestación de servicios en los estados de Florida, Nueva York y Texas, y encuentra que tienen barreras adicionales a las ya mencionadas para el nivel federal. Este análisis pone de relieve la necesidad de que el TLC cuente con un capítulo especial sobre entrada temporal de personas que garantice el desmonte de estas

barreras. De lo contrario, los alcances del capítulo de servicios serían insuficientes para los intereses de Colombia y los demás países andinos.

A continuación se discuten, utilizando las estadísticas disponibles, la magnitud y evolución reciente del comercio de servicios. Luego discutimos los resultados preliminares de competitividad relativa en servicios transfronterizos en los casos de Estados Unidos y Colombia.

VI.B. Evolución reciente del comercio transfronterizo

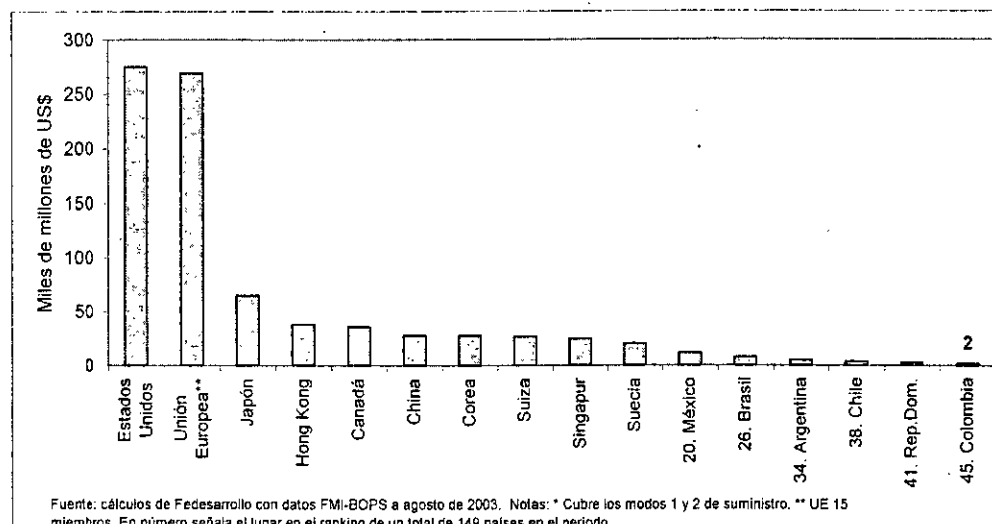
El Gráfico VI-2 revela que el comercio de servicios transfronterizos, que contempla los modos 1 y 2 de suministro, es dominado por los países desarrollados. Los primeros tres exportadores mundiales de servicios son, en su orden, Estados Unidos, la Unión Europea (UE), y Japón, cuyas exportaciones combinadas representaron 66% del comercio mundial de servicios en 1998. Además, el comercio desarrollado entre la UE, EU y Japón es muy alto, y equivalió a 42% del comercio mundial total de servicios en 1998.²²

Como ya se mencionó, el comercio de servicios ha sido el renglón más dinámico del comercio internacional en los últimos tiempos. El Gráfico I-2 muestra que, según cifras de Balanza de Pagos (BP) que consideran los modos 1 y 2 de suministro transfronterizo, entre 1985 y 2001 este comercio creció a una tasa anual promedio de 8,4%, superior al 7,4% registrado para los bienes en igual lapso. En términos de valor, el comercio mundial de servicios transfronterizos alcanzó la suma de US\$1,5 billones en 2001, que equivale a cerca de 25% del comercio mundial de bienes y servicios.

²² Maurer, A. y P. Chauvet (2002), en Hoekman *et al.*, pg.239.

Gráfico VI-2

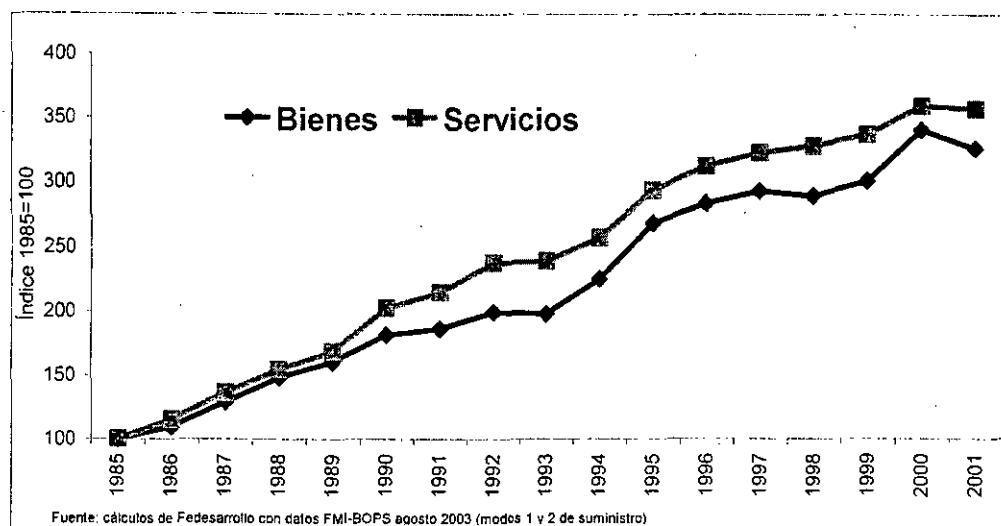
Principales exportadores de servicios transfronterizos en el mundo*, promedio anual período 1997-2001



En el caso de Estados Unidos el comercio de servicios transfronterizos no ha tenido una dinámica muy distinta a la del comercio de bienes en años recientes. Entre 1985 y 2001, tanto el comercio de servicios transfronterizos como el de bienes de este país crecieron a una tasa anual promedio de 7,8%. En 2001 el valor de su comercio de servicios (exportaciones más importaciones) llegó a US\$486.620 millones, que representa 4,8% del PIB de EU. Cabe anotar que este último porcentaje es considerablemente inferior al registrado para el promedio de países industrializados (9% del PIB).

Por su parte, la evolución reciente del comercio de servicios transfronterizos de Colombia ha sido menos dinámica que la registrada para el promedio mundial y para Estados Unidos. Entre 1994 y 2001 el comercio de servicios colombiano creció 4,6% anual en promedio, mientras que el comercio de bienes aumentó a una tasa inferior (3,1%) en el mismo período. Así, el comercio de servicios del país alcanzó alrededor de US\$5.700 millones en 2001, cifra que equivale a 18% del comercio de bienes y servicios, y que es superior al promedio latinoamericano (15% del comercio de bienes y servicios).

Gráfico VI-3
Mundo: Comercio en servicios y bienes 1985-2001



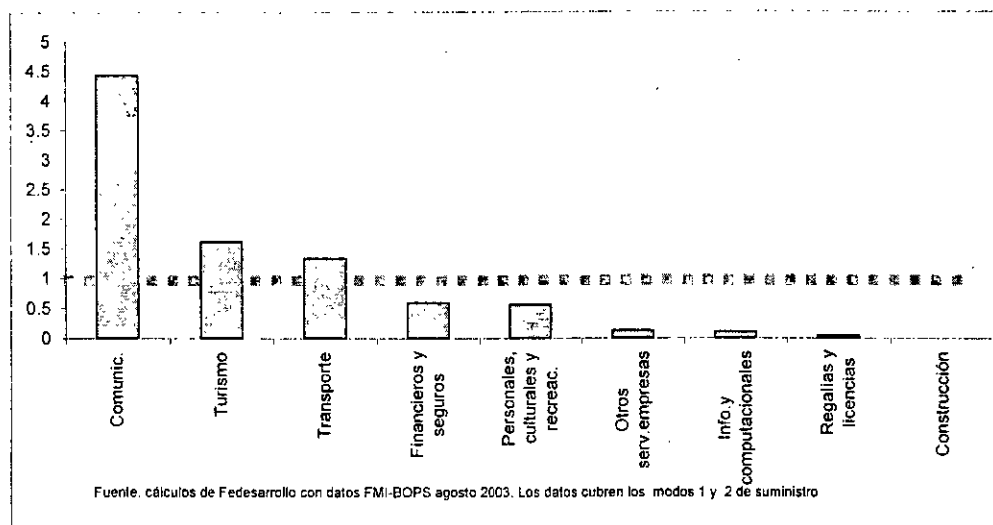
A continuación se evalúan los resultados de competitividad relativa obtenidos utilizando las estadísticas disponibles para el caso de los servicios transfronterizos (modos 1 y 2 de suministro).

VI.C. Resultados IVCR servicios transfronterizos

Como ya se mencionó, Estados Unidos es un exportador de servicios transfronterizos mucho más importante que Colombia en términos absolutos. Sin embargo, en el comercio internacional lo importante es la competitividad relativa y los indicadores presentados en esta subsección señalan que en ese terreno la brecha entre los dos países tiende a cerrarse.

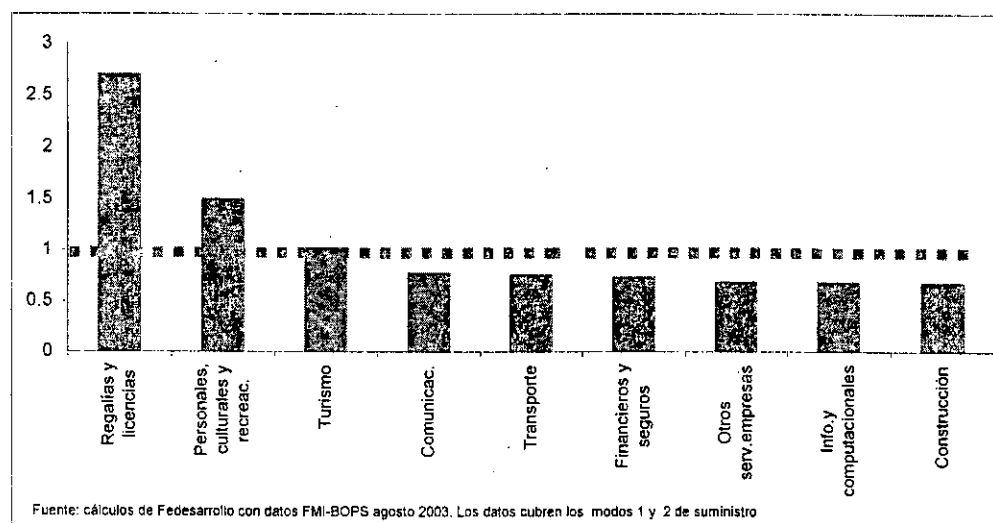
El Gráfico VI-4 muestra que Colombia es competitivo en el suministro transfronterizo servicios de comunicaciones, turismo y transporte, sectores que registran un IVCR superior a la unidad para el período promedio 1997-2001.

Gráfico VI-4
Colombia: IVCR servicios transfronterizos, promedio 1997-2001



El Gráfico VI-5 ilustra que en igual lapso Estados Unidos muestra una competitividad relativa en los sectores de regalías y licencias, servicios personales, culturales y recreacionales, y turismo. No obstante lo anterior, como ya se mencionó estos resultados deben tomarse como un indicio parcial e incompleto de la competitividad de los servicios en el comercio internacional por los problemas de información ya discutidos.

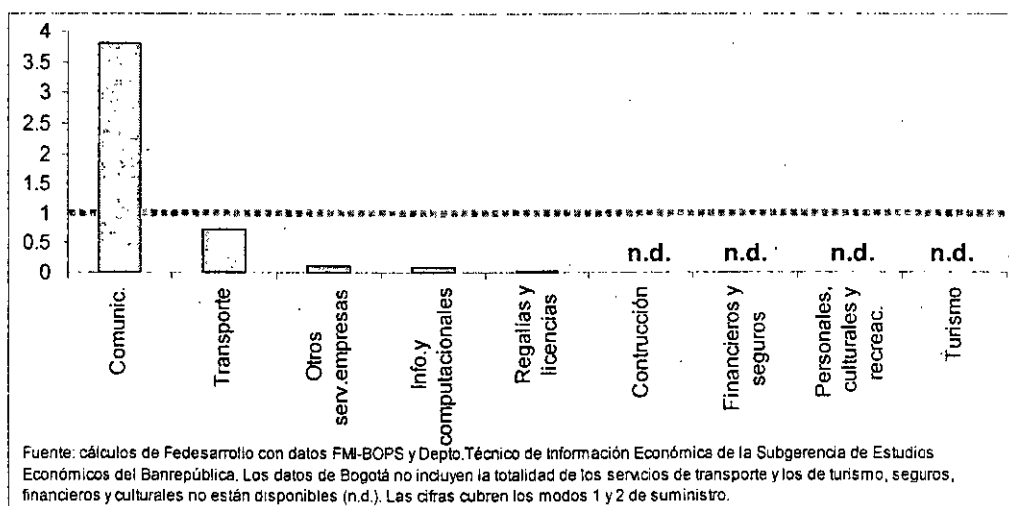
Gráfico VI-5
Estados Unidos: IVCR servicios transfronterizos, promedio 1997-2001



Por último, cabe mencionar que en el caso de Bogotá-Cundinamarca no hay estadísticas sólidas sobre el comercio internacional de servicios, incluyendo los transfronterizos. Si bien existe una intuición en algunos medios acerca de la competitividad de algunos servicios de la región, la misma no se puede confirmar de forma satisfactoria con base en pruebas cuantitativas.

El Gráfico VI-6 muestra los resultados de un ejercicio de ventaja comparativa revelada de servicios transfronterizos para el caso de Bogotá, utilizando los datos del Departamento Técnico de Información Económica de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República. Estos datos, que cubren solamente los modos 1 y 2 de suministro, son incompletos o simplemente inexistentes para los servicios de transporte, viajes, seguros, financieros y culturales. Teniendo en cuenta esas limitaciones, las estadísticas disponibles parecen señalar que la ciudad sería competitiva en la exportación de servicios de comunicaciones si las cifras fueran sólidas.

Gráfico VI-6
IVCR: Servicios transfronterizos de Bogotá, promedio 1997-2001



Estas deficiencias de información están presentes en trabajos recientes. El estudio ya mencionado de la Universidad Externado de Colombia (2004) utiliza un enfoque alternativo para determinar la competitividad de segmentos de servicios. Mediante una encuesta realizada a 88 empresas productoras de servicios de la ciudad de Bogotá, el

estudio concluye que las empresas de servicios tienen una situación competitiva poco homogénea. Por ejemplo, las empresas más grandes registran altos crecimientos en productividad y buen desempeño exportador, mientras que las pequeñas no han podido acceder a los mercados internacionales. Infortunadamente, el trabajo no menciona cuáles son los sectores más o menos competitivos, pero subraya que ambos tipos de empresas comparten la necesidad de contar con tecnología de la información de avanzada y la limitación de acceder a recurso humano calificado.

Por lo tanto, es prioritario que se avance en la recopilación de estadísticas de comercio de servicios de la región y de un inventario a las barreras a su intercambio. De esta manera, en un futuro se podría saber en qué renglones la misma es competitiva tanto en los mercados mundiales como en otros países y cuáles impedimentos normativos impiden un mayor dinamismo del comercio de servicios. La falta de un buen diagnóstico regional del sector de servicios, renglón que a nivel mundial crece a tasas superiores que el intercambio de bienes, obliga a ser prudentes en la negociación con Estados Unidos. Dado que la tecnología para transar servicios evoluciona de forma acelerada, los tomadores de decisión deberían conservar grados de libertad para que puedan a futuro impulsar las ventajas comparativas en servicios de economías como la de Bogotá-Cundinamarca.

Las anteriores reflexiones ponen de relieve la necesidad de buscar una negociación equilibrada sobre servicios en el marco del TLC. El logro de ese equilibrio constituye un reto dada la asimetría que existe en la competitividad relativa de los servicios entre Estados Unidos y Colombia, y la manera como ella se manifiesta en el acuerdo. Mientras los sectores prestadores de servicios más competitivos de Estados Unidos son intensivos en capital, en el caso de Colombia esos mismos sectores son intensivos en trabajo. Esta situación debería reflejarse en una negociación que planteara oportunidades equitativas de acceso a ambos tipos de servicios. Sin embargo, mientras Estados Unidos busca la apertura del mercado colombiano para Servicios Transfronterizos e Inversión, es reacio a avanzar en el acuerdo en las materias que restringen el movimiento de personas. En este contexto, Colombia debería buscar la negociación de un capítulo sobre entrada temporal de personas que represente una solución real a los problemas migratorios de consultores y

empresarios, y que elimine los aspectos discriminatorios asociados con el reconocimiento de títulos y los permisos de trabajo. De igual manera, en el caso de Estados Unidos el acuerdo debería ir más allá de los compromisos Federales y abarcar el desmonte de normas similares de los Estados de mayor interés para las exportaciones de servicios del país y de la región.

A continuación se analizan las respuestas obtenidas por Fedesarrollo a una encuesta para este estudio sobre expectativas empresariales sobre el TLC con Estados Unidos.

VII. Resultados del módulo especial sobre el TLC de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo

En esta sección se presentan los principales resultados del módulo especial de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo, sobre las expectativas de la industria de Bogotá-Cundinamarca respecto al eventual acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Como ya se mencionó en la sección II.C de este capítulo, las respuestas a la misma se recopilaron entre mayo y junio de 2004. La muestra se compone de 270 empresas, con ventas anuales superiores a \$200 millones y pertenecientes a 18 renglones industriales de la economía regional. El formulario de la encuesta se encuentra en el anexo en la sección XII de este capítulo.

VII.A. Resultados generales de la encuesta

El Gráfico VII-1 muestra que 78,1% de los encuestados reportó que no exporta o no ha exportado en los últimos tres años a Estados Unidos. Sin embargo, 54% de los mismos espera poder hacerlo si Colombia suscribe un TLC con ese país. Por lo tanto, los empresarios son relativamente optimistas respecto a entrar a competir en ese mercado, de existir un acuerdo preferencial de comercio con EE.UU..

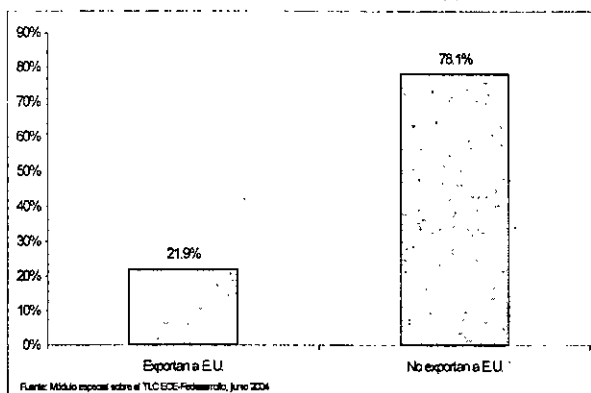
La importancia del mercado estadounidense para los empresarios de la región es mayor para el caso de sus compras externas. El 53,1% de las empresas encuestadas revelaron que utilizan insumos importados de ese país, que representan en promedio 19,9% de sus

costos totales. De esta manera, un TLC con Estados Unidos podría reducir estos costos y la competitividad de estas industrias tendería a incrementarse.

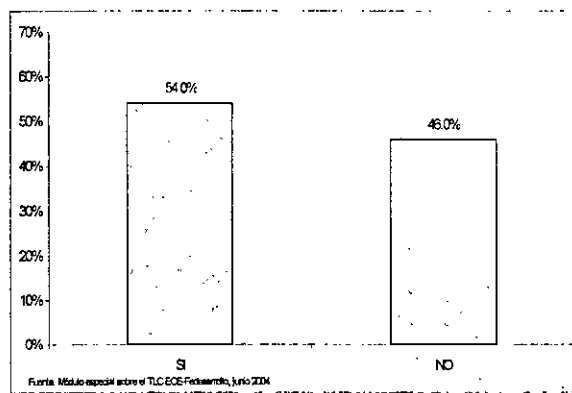
De las empresas que reportaron no utilizar insumos importados de Estados Unidos, 67,5% declararon que sí lo harían con un TLC. Así, existe una alta probabilidad de sustitución de proveedores de insumos de la región con compras de Estados Unidos de materializarse el tratado.

Gráfico VII-1
Resultados generales del módulo de la EOE-Fedesarrollo
Total de la industria en Bogotá-Cundinamarca

a) ¿Exporta Usted o ha exportado en los últimos 3 años a los Estados Unidos?



b) Si usted no exporta a EE.UU. ¿espera poder hacerlo con el TLC?



En cuanto a la importancia de las preferencias arancelarias otorgadas de forma unilateral por Estados Unidos a Colombia, 30,5% de los exportadores de la región afirmaron que sí las utilizan para ingresar a ese mercado. Si bien este porcentaje es relativamente alto, sobresale de la encuesta que casi 70% de los actuales exportadores revela que ha perdido oportunidades de exportación al manifestar que no las aprovecha.

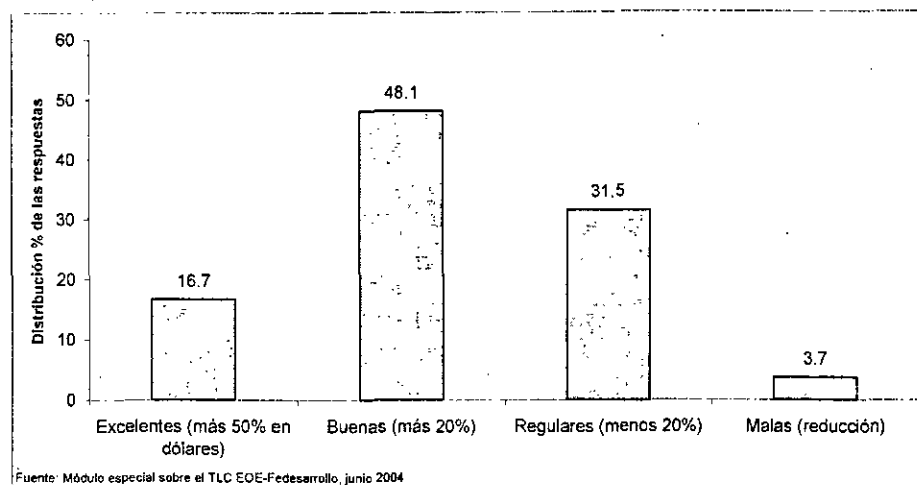
VII.B. Percepciones sobre la actividad exportadora

Los exportadores de la región tienen expectativas alentadoras sobre la ampliación de sus ventas a EE.UU. como efecto de un TLC con ese país. El Gráfico VII-2 señala que casi 65% de los mismos reporta que tienen *excelentes* (ampliación de más de 50% de las

ventas denominadas en dólares) o *buenas* (ampliación de más de 20%) probabilidades de incrementar sus exportaciones a Estados Unidos en ese nuevo entorno comercial. Además, 31,5% afirma que espera un incremento de las mismas de menos de 20% (*regulares*), mientras que solamente 3,7% expresa que esperaría una reducción en sus exportaciones a ese país.

Gráfico VII-2

Si usted exporta a Estados Unidos, ¿cuáles son las probabilidades de ampliar sus ventas a ese país con el TLC?



Entre las empresas encuestadas que manifestaron no participar en la actividad exportadora a Estados Unidos, la principal razón reportada para no hacerlo es que les falta conocimiento en la comercialización de sus productos en ese mercado (25,3% del total de respuestas). Entre los otros motivos presentados para no exportar a EE.UU., un alto porcentaje de respuestas señala que los empresarios consideran que ese país no es su mercado relevante (21,9%). Otras consideran que no pueden competir en ese mercado (21,2%), no tienen capacidad de atender un mercado más grande (18,1%) o no pueden cumplir estándares del mismo (9%).

En términos más generales, los exportadores de Bogotá-Cundinamarca consideran que el tema del transporte, tanto nacional como internacional, es el factor más adverso para vender en el exterior. El Gráfico VII-4 muestra en una escala de muy favorable (100) a muy desfavorable (-100) que entre los factores negativos para exportar se encuentran el

costo del transporte nacional, la distancia a los puertos, el costo del transporte internacional, la frecuencia del transporte internacional y la exigencia o existencia de permisos, licencias o cuotas en los mercados de destino.

Gráfico VII-3

Si usted no exporta a Estados Unidos, ¿cuáles son las razones?

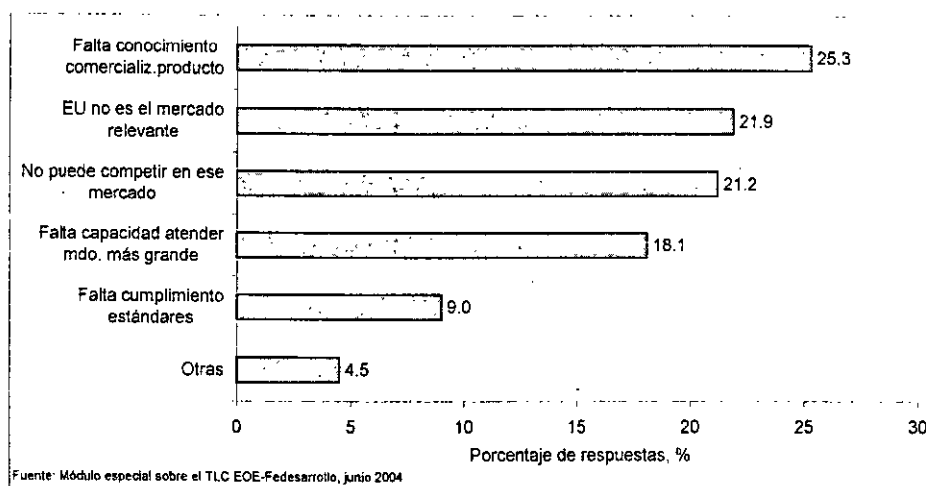
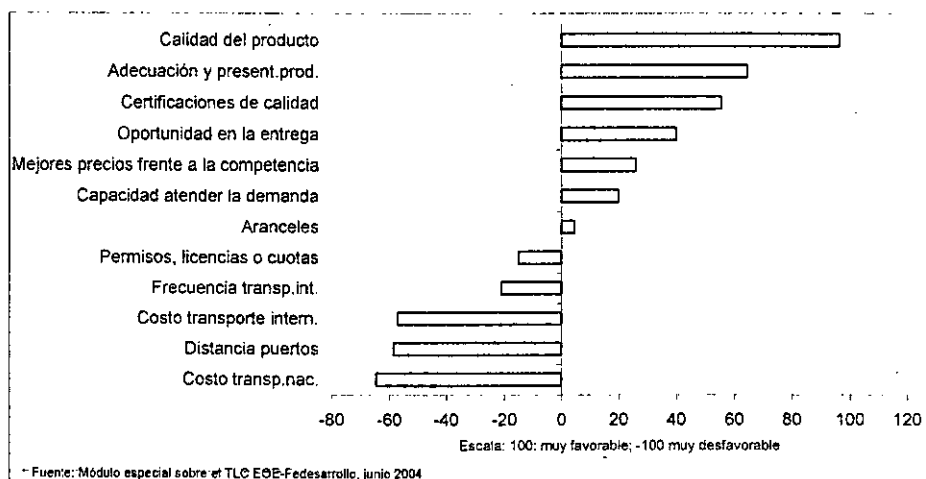


Gráfico VII-4

¿Cómo afectan o han afectado su actividad exportadora los siguientes factores?



Entre los factores más favorables o positivos para la actividad exportadora cabe destacar que los empresarios de la región expresan que consideran que la calidad, adecuación y presentación de su producto están a su favor al participar en mercados internacionales (ver Gráfico VII-4).

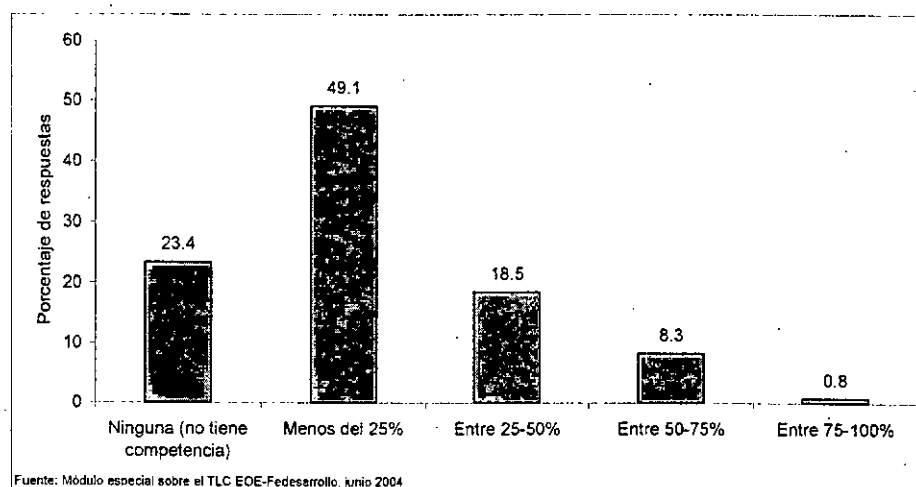
En la siguiente subsección se presentan los resultados de las preguntas relacionadas con la actividad importadora de empresarios industriales de Bogotá-Cundinamarca ante una mayor integración comercial con Estados Unidos.

VII.C. Expectativas sobre las compras del exterior

El conjunto de respuestas de la encuesta permite afirmar que los empresarios de la región perciben que su vulnerabilidad a las importaciones de Estados Unidos es relativamente baja. El Gráfico VII-5 señala que 23,4% de los encuestados no registra competencia en el mercado interno por parte de productos importados de ese país, y para 49,1% de los mismos menos del 25% de su competencia proviene de bienes estadounidenses. Respecto al resto de respuestas, para 18,5% de los industriales encuestados los productos estadounidenses representan entre 25 y 50% de su competencia en el mercado local, para 8,3% representan entre 50 y 75%, y sólo para 0,8% representan más de 75%.

Gráfico VII-5

¿Qué porcentaje de su competencia en el mercado interno está constituida por productos importados de Estados Unidos?



Adicionalmente, la encuesta revela que menos de 40% de los empresarios industriales de Bogotá-Cundinamarca tiene grandes temores de perder mercado ante mayores importaciones de Estados Unidos. En el Gráfico VII-6 se puede observar que 15,4% y 49,8% del total de los empresarios encuestados estima que enfrenta bajo y moderado riesgo de perder mercado ante productos estadounidenses, respectivamente. Por su parte,

30,9% de las empresas de la región declara que percibe un alto riesgo de perder mercado, y las empresas que afirman que están en peligro de desaparecer como consecuencia de la presencia de bienes de EE.UU. en el mercado local constituyen sólo 3,9% del total de las encuestadas.

Gráfico VII-6

¿En qué posición está su empresa frente a los productos importados de EE.UU. que compiten actualmente en el mercado interno o que con el TLC podrían entrar a competir?

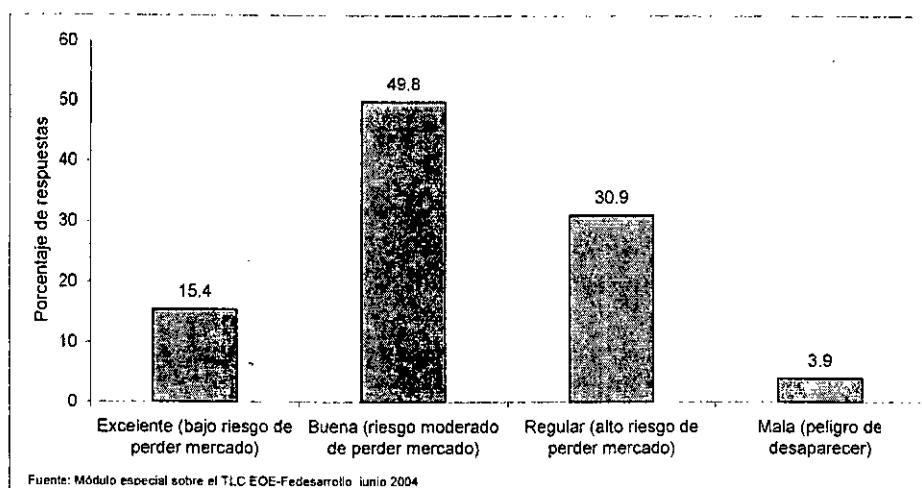
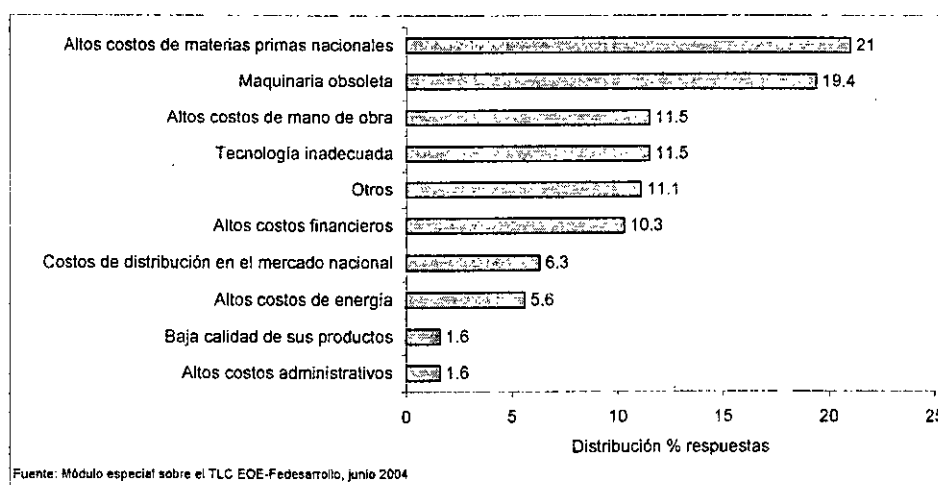


Gráfico VII-7

¿Cuáles son los principales obstáculos para enfrentar la mayor competencia de productos importados?



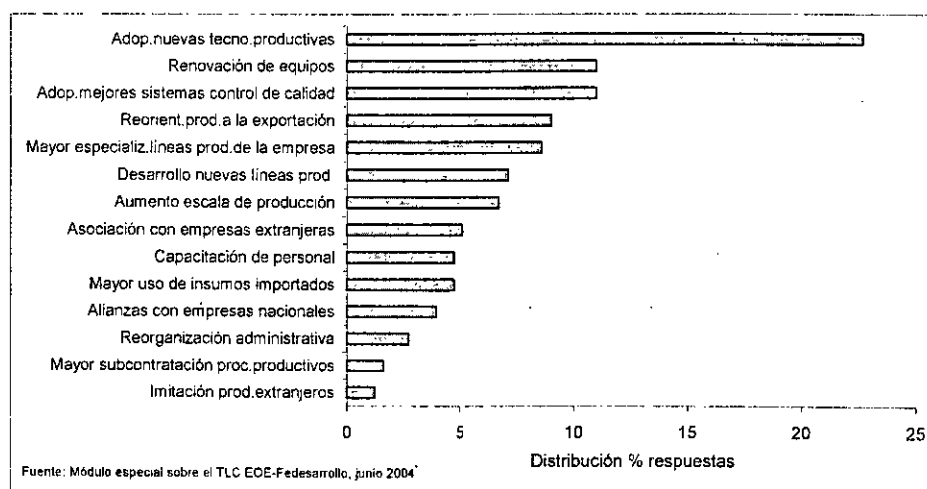
En el Gráfico VII-7 se puede ver que los empresarios identificaron como principales obstáculos para competir con productos importados factores como los altos costos de las

materias primas nacionales (21% de las respuestas), la existencia de maquinaria obsoleta en sus plantas de producción (19,4%), el alto costo de la mano de obra (11,5%) y la tecnología inadecuada (11,5%). Cabe destacar que los empresarios señalaron que temas como costos administrativos (1,6%) y calidad de los productos (1,6%) surgen como los factores menos adversos para enfrentar la competencia de productos importados.

En comparación con preguntas similares realizadas por Fedesarrollo en otras encuestas en años recientes, se destaca que los altos costos financieros y de insumos como la energía eléctrica ya no sobresalen entre los más importantes obstáculos para competir con las importaciones en el mercado local.

Gráfico VII-8

¿Cuáles son las estrategias que utilizaría para enfrentar la mayor competencia de productores de Estados Unidos?

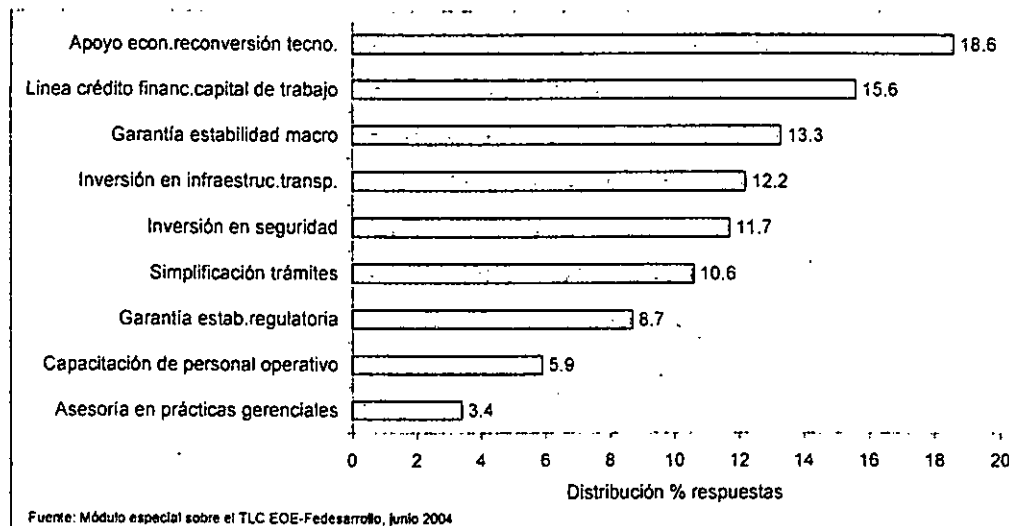


El Gráfico VII-8 señala cuáles son las estrategias preferidas por los empresarios de la región para enfrentar una mayor competencia de productos de Estados Unidos. Las prácticas se orientan a la adopción de nuevas tecnologías productivas (22,7% del total de respuestas), la renovación de equipos (11%), la adopción de mejores sistemas de control de la calidad (11%), la reorientación de la producción a la exportación (9%), y una mayor especialización de las líneas de producción de la empresa (8,6%), entre las principales.

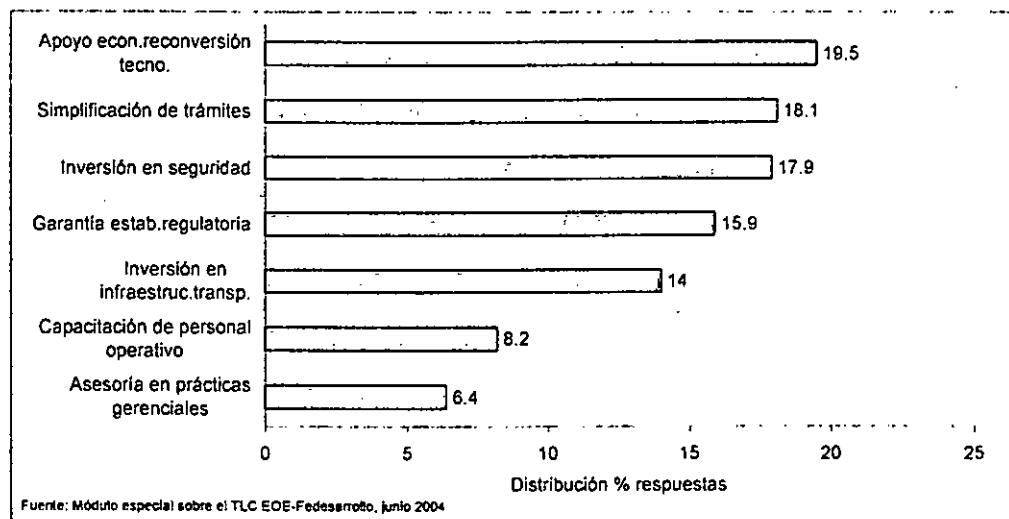
Gráfico VII-9

¿Qué medidas gubernamentales pueden facilitar su adaptación al nuevo grado de competencia que enfrentaría bajo el TLC con Estados Unidos?

a) Del gobierno nacional



b) Del gobierno local (continuación Gráfico VII-9)



Un elemento importante entre las expectativas de los empresarios respecto al TLC con Estados Unidos es el papel de las políticas del gobierno nacional y el gobierno local dentro del proceso de adaptación a la nueva competencia resultante de la firma del TLC con Estados Unidos. El Gráfico VII-9 a) ilustra que entre las medidas que las empresas de

la región esperan que el gobierno nacional adopte para facilitar su adaptación a las nuevas condiciones del mercado se destacan el apoyo económico para la reconversión tecnológica (18,6%), la creación de líneas de crédito para la financiación de capital de trabajo (15,6%) y una garantía de estabilidad macroeconómica (13,3%). Adicionalmente, los empresarios de Bogotá-Cundinamarca desean que el gobierno nacional invierta en infraestructura de transporte (12%), en mejorar las condiciones de seguridad (11,7%) y en la simplificación de trámites (10,6%).

En cuanto a las medidas que se espera que el gobierno local adopte para apoyar la labor del sector privado en un entorno de mayor competencia comercial, las preferencias de los empresarios son muy similares a las del caso anterior (Gráfico VII-9 b). Entre las diferentes políticas propuestas a los encuestados sobresale el apoyo económico para la reconversión tecnológica (19,5%), la simplificación de trámites (18,1%) y la inversión en seguridad (17,9%). Otras políticas que los empresarios esperan que adopte la administración local para facilitar su adaptación a las nuevas condiciones del mercado son la garantía de estabilidad regulatoria (15,9%) y la inversión en infraestructura de transporte (14%).

En suma, la encuesta a industriales de Bogotá-Cundinamarca describe un panorama alentador frente a la suscripción de un acuerdo comercial entre Colombia y Estados Unidos. Los exportadores de la región, de una parte, confían en que podrán aumentar de forma importante sus ventas a Estados Unidos ante una mayor integración económica con esa nación. Sin embargo, entre los principales cuellos de botella para mejorar su desempeño exportador reportan la existencia de notables problemas en el campo del transporte de sus mercancías, en particular el costo del mismo. Por ende, la encuesta señala que a futuro podría esperarse una tendencia de incremento en la participación de ese país como destino de las ventas externas regionales. Para que esto se materialice, es necesario que los gobiernos nacional y local enfoquen sus esfuerzos a solucionar este tipo de obstáculos para el florecimiento de la actividad privada orientada a mercados externos.

De otra parte, las empresas de Bogotá-Cundinamarca que afirman no participar en la actividad exportadora sostienen que sus condiciones de vulnerabilidad ante la competencia de productos estadounidenses en el mercado local son relativamente bajas.

En este mismo sentido, las perspectivas para la industria regional son positivas pues estos empresarios vislumbran que la pérdida de mercado ante productos importados de Estados Unidos probablemente será leve.

En la siguiente sección realizamos análisis sectoriales de algunos de los principales renglones productivos de la Bogotá-Cundinamarca, en el marco de una mayor integración con la economía estadounidense. Se retomarán algunos de los anteriores resultados de la encuesta de Fedesarrollo para contrastarlos con los obtenidos a nivel de los sectores industriales evaluados.

VIII. Análisis de renglones económicos de interés y resultados de los foros sobre impacto sectorial del TLC

Como complemento al trabajo presentado en las secciones anteriores, Fedesarrollo realizó ocho talleres sectoriales con el valioso apoyo de la CCB, para presentar a los empresarios de la región los resultados del mismo. Los sectores y/o cadenas productivas analizadas en esos foros fueron los siguientes: i) *hortofruticultura*; ii) *productos lácteos*; iii) *industrias gráficas*; iv) *textiles y confecciones*; v) *cuero y calzado*; vi) *químicos y petroquímica*; vii) *metalurgia y metalmecánica*; y viii) *servicios de salud*.

Cabe señalar que cada presentación ante los empresarios de estos sectores se complementó con aspectos cualitativos recopilados a través de un módulo especial de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo, que se comentó en la anterior sección de este capítulo.

Antes de exponer las principales conclusiones de estos talleres, es relevante señalar tres aspectos metodológicos. En primer término, las matrices insumo-producto más recientes con información sobre el *PIB regional* corresponden al año 2000, razón por la cual se hará referencia a ese año para ubicar la importancia de los subsectores dentro de la economía regional y frente a la nacional. En segundo lugar, los datos de *producción, empleo e insumos* para los segmentos *industriales* analizados provienen de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del DANE a nivel de establecimiento, cuyo último registro

corresponde al año 2001. Cabe aclarar que ha sido posible acceder a esta base de datos a través del convenio inter-administrativo de cooperación que existe entre Fedesarrollo y el DANE.

Por último, para cada uno de los subsectores analizados, con excepción de *Salud*, que contará con una evaluación particular por su condición de servicio, se desarrollaron los siguientes seis grandes temas: 1) características generales; 2) resumen de los resultados de competitividad relativa; 3) condiciones de acceso al mercado estadounidense y sus principales proveedores; 4) condiciones de acceso al mercado colombiano y origen de las importaciones; 5) resultados sectoriales de la encuesta de Fedesarrollo; y 6) reflexiones finales.

Con base en lo anterior, en la siguiente subsección se exponen las principales conclusiones del análisis presentado en dichos foros, junto con algunos aspectos que surgieron de la enriquecedora discusión que tuvo lugar en los mismos. Para mayor información sobre los foros, se sugiere consultar las presentaciones completas que están disponibles en la página en internet de la CCB.

VIII.A. Renglones agropecuarios y agroindustriales

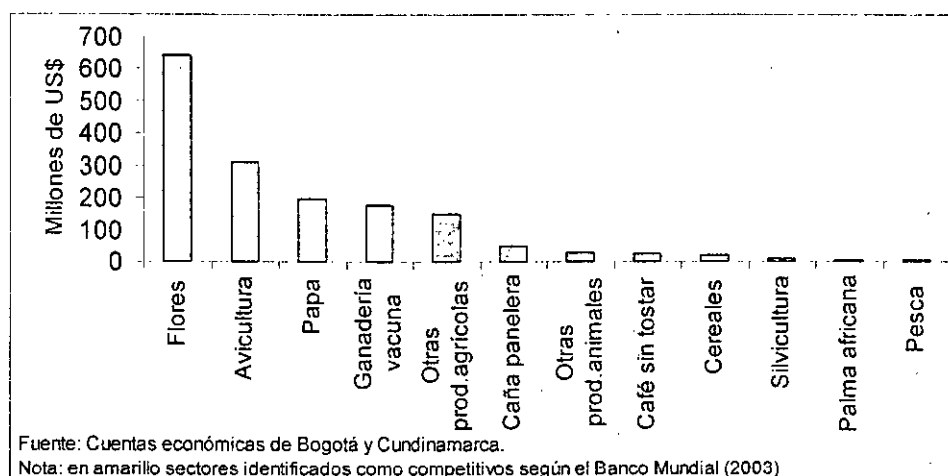
Con el fin de introducir los sectores *Hortofrutícola* y de *Productos lácteos*, a continuación se realiza una breve descripción general del sector agropecuario y agroindustrial de Bogotá-Cundinamarca.

El sector agropecuario de la región Bogotá-Cundinamarca representa 12,7% del total del PIB agropecuario colombiano y 4,7% del PIB regional. Este sector tiene una alta vocación exportadora en comparación con el promedio nacional: las exportaciones agropecuarias regionales representan 58,6% del PIB de Bogotá-Cundinamarca, un porcentaje considerablemente superior al equivalente nacional de 28%.²³ Como se mencionó en anteriores secciones de este trabajo, este nivel de apertura exportadora del sector agropecuario de la región está influenciado por las ventas externas de *Flores*.

²³ Según las *Cuentas Económicas de Bogotá-Cundinamarca* a 2000 y datos nacionales fuente DANE a 2000.

El Gráfico VIII-1 recuerda la composición de la producción agropecuaria de Cundinamarca, que en el año 2000 alcanzó US\$1.607 millones. Las *flores* son, por mucho, el principal renglón productivo agropecuario del departamento (US\$642 millones en ese año). Luego le siguen en importancia renglones como *avicultura* (US\$310,5 millones) y el cultivo de *papa* (US\$193,3 millones).

Gráfico VIII-1
Producción agropecuaria de Cundinamarca año 2000, millones US\$

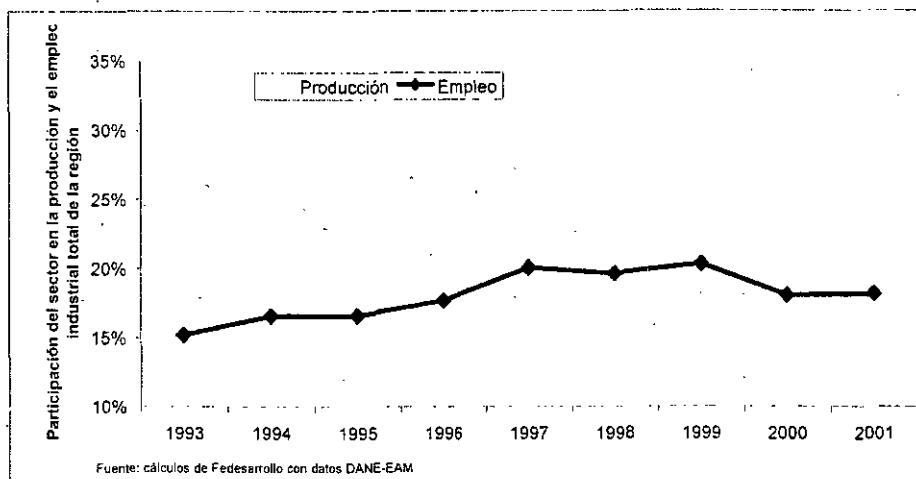


Según la EAM a nivel de establecimiento, la participación del sector de *Alimentos procesados* (el sector 31 según la clasificación CIIU a 2 dígitos) ha sido creciente en cuanto a la producción y empleo industrial de Bogotá-Cundinamarca en los últimos años. El Gráfico VIII-2 muestra que este sector pasó de representar 21,3% de la producción industrial regional y 15,2% del empleo industrial de la misma en 1993, a 26,3% y 18,1%, respectivamente en 2001. Por lo tanto, *Alimentos procesados* constituye uno de los sectores más importantes de la industria de la región en cuestión.

Si catalogamos los sectores industriales por la utilización de insumos y el empleo de capital, el sector de *Alimentos procesados* es el más grande de la industria de Bogotá-Cundinamarca (Cuadro VIII-1). Le siguen en importancia según este criterio *Químicos industriales* y *Maquinaria*.

Gráfico VIII-2

Participación del sector de *Alimentos procesados* (CIU 31) en la producción y el empleo total industrial de Bogotá y Cundinamarca



El Cuadro VIII-1 señala igualmente que el sector de *Alimentos procesados* de la región tiene una participación considerable en el agregado nacional. En efecto, entre 1993 y 2001 este sector representó en promedio 27,8% de los establecimientos industriales de la EAM, 31% del empleo calificado, 23,8% del empleo no calificado y 23,8% de la producción industrial nacional. Sin embargo, *Alimentos procesados* utilizó 16,2% del capital industrial en igual lapso, lo cual revela que en términos relativos el sector es intensivo en trabajo.

Hecha esta caracterización general del sector agropecuario y agroindustrial de Bogotá-Cundinamarca, a continuación nos concentramos en los subsectores *Hortofrutícola* y de *Productos lácteos*, sobre los cuales realizamos los talleres de análisis con empresarios de la región.

Cuadro VIII-1

Utilización de insumos y producción sector *Alimentos procesados* en Bogotá y Cundinamarca, CIIU 31 (rev.2), promedios 1993-2001 (cifras en miles de pesos de 2003)

Variable	Total Alimentos sin bebidas	Carnes	Productos lácteos	Productos Horto-frutícolas	Piscicultura
Empleo calificado	11.596	1.270	2.472	401	16
Empleo no calif.	15.912	1.906	3.125	392	24
Capital	886.001.718	69.261.754	203.922.853	8.684.465	342.984
Insumos	2.473.489.800	236.532.302	565.886.808	25.900.286	874.074
Energía (kw)	241.869.748	16.807.592	47.550.804	1.595.550	133.863
Producción	3.911.823.339	342.028.579	938.834.790	47.333.118	1.413.299
No. establecimientos	266	34	38	12	1
Por establecimiento. Promedios 1993-2001 (cifras en miles de pesos de 2003)					
Empleo calificado	44	38	64	34	16
Empleo no calif.	60	57	82	33	24
Capital	3.370.018	2.120.913	5.396.046	725.251	329.935
Insumos	9.326.749	7.142.542	14.934.697	2.191.343	859.164
Energía (kw)	919.267	511.897	1.257.606	134.862	126.993
Producción	14.756.465	10.312.298	24.801.156	4.010.861	1.406.595
No. establecimientos	266	34	38	12	1
Totales por subsector. porcentajes sobre el total de país					
Empleo calificado	31,0	23,9	45,9	29,2	3,8
Empleo no calif.	23,8	24,9	38,5	24,2	0,8
Capital	16,2	23,9	38,2	5,1	0,2
Insumos	23,5	23,3	34,2	17,8	0,4
Energía (kw)		16,6	30,4	8,6	0,4
Producción	23,8	22,9	37,1	16,5	0,4
No. establecimientos	27,8	35,4	38,2	30,4	7,4

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE-EAM

VIII.A.1. Sector hortofrutícola

a) Características generales del subsector

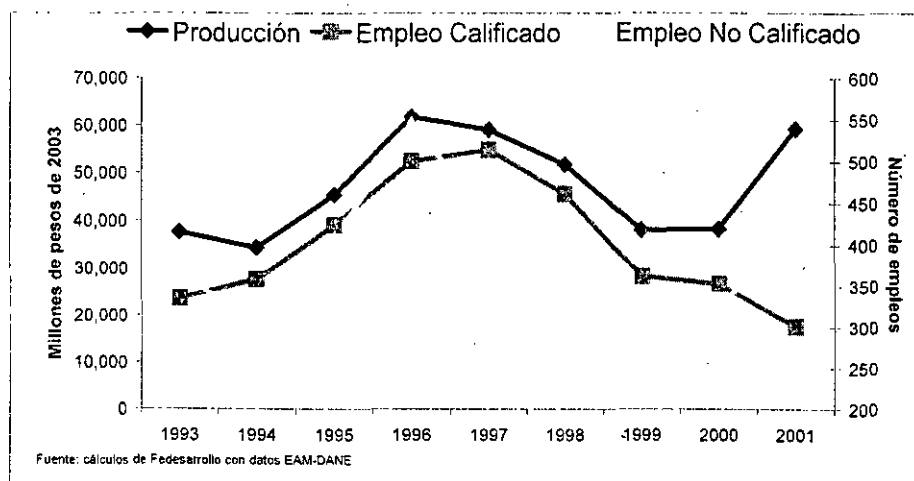
Según cifras de la Cámara de Comercio de Bogotá, en el año en curso aparecen registradas 1.971 empresas como pertenecientes al sector hortofrutícola de la región, de las cuales 87% son microempresas, 9% pequeñas, 2% medianas y 2% grandes. Esto

quiere decir que el sector está compuesto en su mayoría por empresarios con escalas micro y pequeñas (96% del total). Por lo tanto, la necesidad de la asociatividad entre empresarios es central para el sector hortofrutícola, como lo demuestra la experiencia chilena en este frente. La experiencia del país austral ha tenido como uno de sus componentes esenciales la realización de alianzas entre microempresas del sector, con el fin de alcanzar mayores volúmenes y poder atender pedidos de mayor escala de clientes internacionales.

Por otra parte, la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) a nivel de establecimiento indica que el subsector industrial hortofrutícola denominado *Envasado de frutas, verduras y legumbres*, representó en promedio 1,2% de la producción y 3% del empleo del sector de *Alimentos procesados* de la región en el período 1991-2001. El número de firmas registradas en esta encuesta del DANE ascendió a 12 en promedio en igual lapso (ver Gráfico VIII-3).

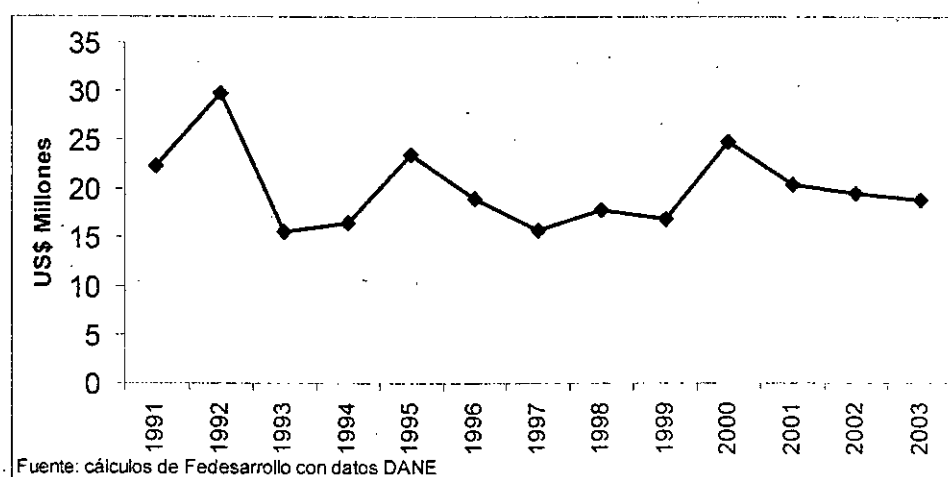
En términos de la evolución de estas variables, el Gráfico VIII-3 señala que la actividad industrial regional de *Envasado de frutas, verduras y legumbres* sufrió una importante contracción desde 1997, así como una recuperación importante en 2001. Sobresale que en ese año se presentó una notable recomposición del empleo a favor del trabajo no calificado.

Gráfico VIII-3
Evolución del subsector industrial de *Envasado de frutas, verduras y legumbres* en Bogotá y Cundinamarca, 1993-2001



El Gráfico VIII-4 muestra la evolución de las exportaciones hortofrutícolas de Bogotá-Cundinamarca entre 1991 y 2003. Estas ventas decrecieron a un ritmo anual promedio de -1,4%, al pasar de US\$ 22,3 millones en 1991 a US\$ 18,8 millones en 2003.²⁴ De hecho, la importancia de estas ventas al exterior como porcentaje de las exportaciones de la región no se ha recuperado respecto al pico observado en 1992. En ese año las exportaciones hortofrutícolas equivalieron a 2,7% de las ventas externas totales de la región, mientras que en 2003 apenas representaron 0,94% de las mismas. Cabe mencionar que este desalentador desempeño exportador se replica a nivel nacional. Como se discute más adelante en la sección VIII.A.1.f), esta tendencia regional y nacional va en contravía de la observada a nivel mundial de crecimiento de exportaciones de productos agrícolas por parte de países en desarrollo de productos tales como *Frutas frescas y procesadas*.

Gráfico VIII-4
Exportaciones hortofrutícolas de la región Bogotá-Cundinamarca. 1991-2003



Entre 1991 y 2003 el principal renglón de exportación hortofrutícola de la región fueron las *Frutas frescas (excepto bananos)*, con una participación promedio de 51% del promedio exportado por todo el subsector hortofrutícola. A la categoría de *Frutas* le

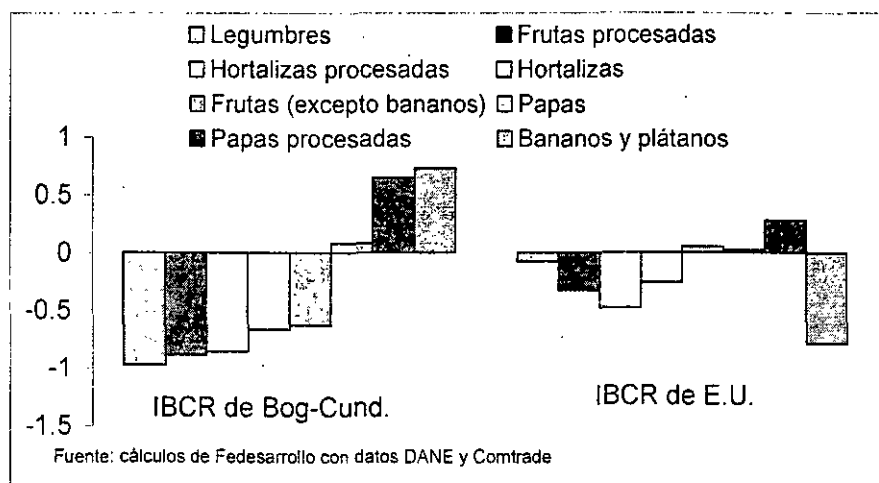
²⁴ Cabe recordar que estas cifras de comercio incluyen los rubros que se detallan en el cuadro en la sección XI. Así, las exportaciones en discusión comprenden los siguientes productos hortofrutícolas, sin procesar y sus derivados (procesados): *Bananos y plátanos, Frutas (excepto bananos y plátanos), Hortalizas y Legumbres*.

siguen en importancia los siguientes productos: *Papas* (16,7%), *Bananos y plátanos* (9,9%), *Papas procesadas* (6,9%), *Hortalizas* (6%), *Frutas procesadas* (5,2%), *Legumbres* (3,2%), *Hortalizas procesadas* (0,6%) y *Legumbres procesadas* (0,2%).

El Gráfico VIII-5 presenta los resultados del *Índice de Balanza Comercial Relativa* (IBCR) para el comercio hortofrutícola de Bogotá-Cundinamarca y el de Estados Unidos, para el período promedio 1998-2002. De acuerdo con los mismos, Bogotá-Cundinamarca es exportadora neta de *Papas*, *Papas procesadas* y *Bananos y plátanos*. Por su parte, Estados Unidos es un mercado netamente importador de todos los productos hortofrutícolas, con excepción de *Frutas (excepto bananos)*, *Papas* y *Papas procesadas*.

Gráfico VIII-5

Sector hortofrutícola: Índice de Balanza Comercial Relativa de Bogotá-Cundinamarca y de Estados Unidos, promedio 1998-2002

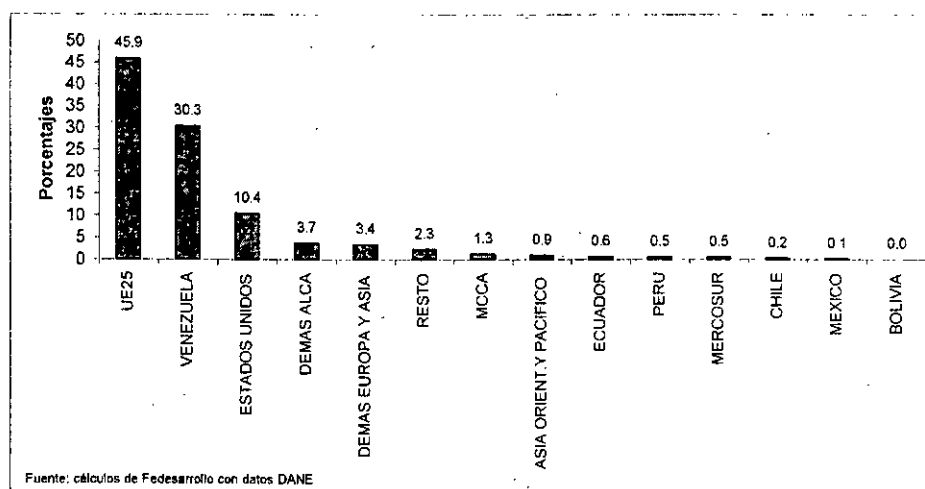


En el Gráfico VIII-6 se observa que la Unión Europea (tomando en cuenta la ampliación en mayo pasado a 25 países) es el principal socio comercial de la región en cuanto a las ventas de productos hortofrutícolas de esta última. Entre 1991 y 2003, la Unión Europea (U.E.) adquirió en promedio 45% de las ventas externas de estos bienes. Venezuela (30,3%) y Estados Unidos (10,4%) son los siguientes destinos de ventas externas regionales del subsector.

A continuación se resume la situación de competitividad relativa de la hortofruticultura de Bogotá-Cundinamarca, para lo cual se utilizan los resultados de los ejercicios realizados ya explicados en detalle en secciones anteriores de este capítulo.

Gráfico VIII-6

Exportaciones hortofrutícolas, principales destinos de exportación de la región Bogotá-Cundinamarca, distribución porcentual, promedio 1991 – 2003



b) Resumen de los resultados de competitividad relativa

En la sección III.C.2 se mencionó que solamente *Papas* y *Papas procesadas* resultaron ser segmentos agropecuarios y agroindustriales competitivos, según el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada* (IVCR), entre todos los productos hortofrutícolas de la región analizados para el período promedio 1998-2002. Adicionalmente, Estados Unidos se caracterizó como un país importador muy importante (según el *Índice de Intensidad Importadora*, III) de los productos hortofrutícolas regionales calificados como competitivos. Sin embargo, se destacó en la mencionada sección el caso de *Bananos* y *plátanos* por ser un renglón en el cual la región cuenta con potencial exportador a pesar de no ser competitiva (según el IVCR). Se mencionó también que *Bananos* y *plátanos* registraron un IBCR positivo y, además, que EE.UU. mostró vocación importadora en el mismo renglón (según el indicador III).

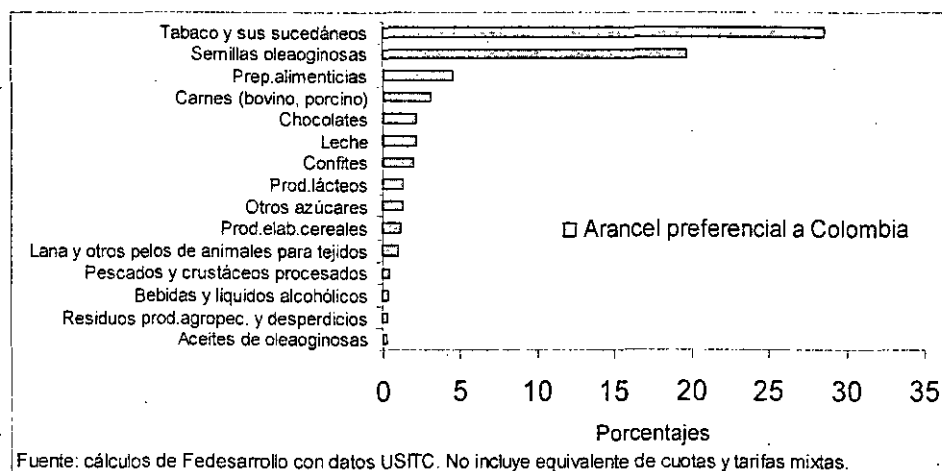
En la siguiente subsección se analizan estos resultados considerando las condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos y los principales proveedores de ese país de bienes hortofrutícolas.

c) Condiciones de acceso a Estados Unidos y principales proveedores

El Gráfico VIII-7 señala cuáles son los aranceles promedio que Estados Unidos aplica a los productos agropecuarios y agroindustriales originarios de Colombia. En ese cuadro se puede observar que en esos promedios que enfrentan los productos colombianos para acceder al mercado estadounidense existen importantes picos arancelarios en *Tabaco y sus sucedáneos* y *Semillas de oleaginosas*, productos que tienen en promedio aranceles superiores a 19%.

Estos promedios arancelarios incorporan el efecto de 1.159 productos de los capítulos del ámbito agrícola que tienen preferencias por el ATPA para ingresar al mercado estadounidense. Adicionalmente, el porcentaje presentado considera que algunos productos de ese universo tienen asignado un arancel de 0% por las preferencias SGP (ver sección III.A.1). Por lo tanto, se puede concluir que el universo hortofrutícola colombiano no enfrenta mayores aranceles para ingresar al mercado estadounidense.

Gráfico VIII-7
Condiciones de acceso a mercados a Estados Unidos



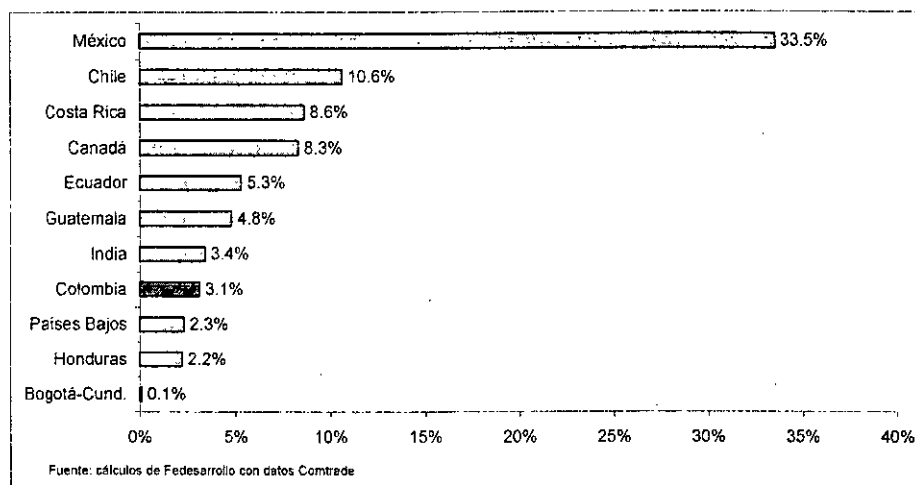
Sin embargo, como es conocido, las barreras para acceder al mercado estadounidense no se limitan al tema arancelario. De hecho, ese país suele demandar de exportadores hortofrutícolas el cumplimiento de una serie de *requisitos sanitarios y técnicos* para el ingreso de esos productos, una práctica que termina por limitar severamente la entrada de productos al mercado estadounidense.

Un ejercicio reciente del sector privado colombiano, recopilado por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), documentó que un total de 46,6% de 188 subpartidas del sector hortofrutícola sin procesar (capítulos 07 y 08 del arancel de aduanas) reportaron *barreras sanitarias y técnicas* en el mercado estadounidense. Los empresarios que entregaron esta información a la ANDI solicitan que, en el contexto de las negociaciones de un TLC con Estados Unidos, se extienda el concepto de admisibilidad, ya otorgado a otros países, para los productos hortofrutícolas nacionales. Además la ANDI documentó solicitudes encaminadas a eliminar normas fitosanitarias consideradas como gravosas al comercio por ser no indispensables, así como los procedimientos de inspección, certificación y verificación de productos hortofrutícolas. Por lo tanto, es crucial que los tomadores de decisiones de nuestro país persigan estos objetivos en la negociación con Estados Unidos, pues los éxitos en este frente implicarían contar a futuro con acceso real a ese mercado para exportadores hortofrutícolas, tanto actuales como potenciales.

Según cifras de la USITC, el mercado de importación estadounidense de los bienes hortofrutícolas ascendió a la suma promedio de US\$ 7.749 millones entre 1998 y 2002. El Gráfico VIII-8 muestra que México es el principal proveedor del mismo y que Colombia ocupa el octavo lugar con 3,1%, de los cuales la región Bogotá-Cundinamarca representa apenas 0,1%.

Según su participación en el valor mencionado, los otros proveedores importantes de bienes hortofrutícolas de EE.UU. son Chile (10,6%), Costa Rica (8,6%) y Canadá (8,3%). Estos cuatro países cuentan en la actualidad con acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, circunstancia que les ha permitido acceder de forma preferencial a ese mercado. Esto se ha alcanzado mediante la remoción de barreras sanitarias, tanto durante el proceso de negociación del acuerdo mencionado como a través de la implementación del mismo.

Gráfico VIII-8
Sector hortofrutícola: principales 10 proveedores de Estados Unidos,
período promedio 1998-2002



d) Condiciones de acceso al mercado regional y origen de las importaciones

En la medida en que un TLC entre Colombia y Estados Unidos implicaría la rebaja de barreras arancelarias a productos de ese país, en esta subsección se identifica el monto y origen de las importaciones hortofrutícolas de la región, y las condiciones de acceso vigentes en Colombia para las mismas.

Chile y otros países del hemisferio occidental (distintos a los detallados en el Gráfico VIII-9) son los principales proveedores de la región de productos hortofrutícolas, con participaciones de 34,7% y 32,8%, respectivamente, en el valor promedio de US\$91,8 millones adquiridos en el período 1998-2002. El Gráfico VIII-9 señala que en ese lapso Estados Unidos fue el país de origen de 12,4% de esas compras externas de Bogotá-Cundinamarca.

El Gráfico VIII-10 muestra las condiciones de acceso al mercado colombiano. El promedio arancel *Nación Más Favorecida* (NMF), que es el nivel que enfrenta Estados Unidos, oscila para estos productos entre 10%, para el caso de productos como

Legumbres, y 20% para bienes con mayor valor agregado como *Legumbres procesadas*, *Hortalizas procesadas* y *Papas procesadas*.

Gráfico VIII-9
Origen de las importaciones hortofrutícolas de la región Bogotá-Cundinamarca
Promedio 1998-2002

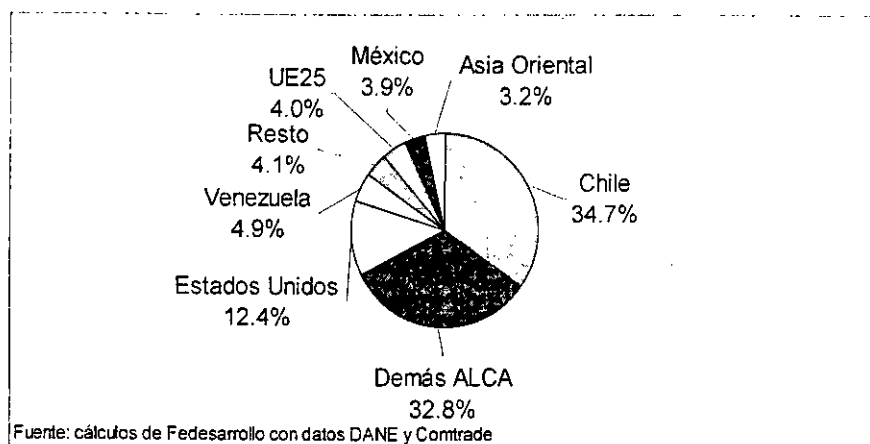
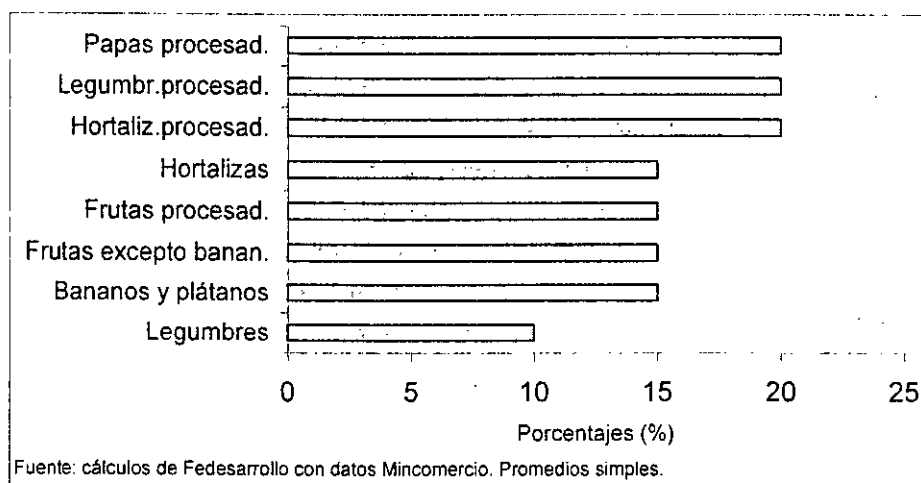


Gráfico VIII-10
Acceso al mercado colombiano: promedio arancel Nación Más Favorecida (NMF)



Por lo tanto, el desmonte de estos aranceles nacionales a productos de origen estadounidense podría contemplar plazos amplios de desgravación. En el diseño de esas nóminas de desgravación podría tenerse en cuenta como renglón sensible a las *Frutas procesadas*, pues Estados Unidos es el principal origen de las importaciones de la región y registró competitividad como proveedor en la misma (según el IEEe, ver Cuadro V-4). Sobre este tema se volverá en la subsección VIII.A.2.f).

e) Resultados sectoriales de la encuesta de Fedesarrollo

A continuación se discuten los aspectos más sobresalientes de la encuesta de Fedesarrollo para el subconjunto de 17 respuestas a la misma (de un total de 270) por parte de empresarios del sector industrial hortofrutícola de Bogotá-Cundinamarca. Para facilitar la comparación con los resultados para el total de la muestra industrial que diligenció la encuesta, se mencionan en algunos casos de interés en paréntesis el porcentaje de respuestas correspondiente al total industrial, las cuales fueron ya expuestas en la sección VII.A de este capítulo.

Los empresarios hortofrutícolas industriales de la región tienen una baja dependencia de Estados Unidos como destino de sus ventas, pues casi 24% de los empresarios del sector afirmó que exporta o ha exportado en los últimos 3 años a ese mercado (21,9% para el agregado de la encuesta). Se destaca de las respuestas un relativo optimismo respecto a un acuerdo comercial con ese país entre los empresarios del sector que no exportan a ese mercado, puesto que cerca de 67% de los mismos espera poder vender su producción en el mercado estadounidense si se materializa el TLC (54%).

La suscripción de un TLC implicaría una reducción importante de los costos del sector en lo referente a sus insumos importados. Del total de empresarios hortofrutícolas, 29,4% afirmó que utiliza insumos importados de Estados Unidos (53,1% para el agregado de la encuesta), que representan en promedio 27,3% de sus costos totales (19,9%). En cuanto a las empresas que no los usan, 27,3% estiman que sí lo harían con un TLC (67,5%).

Las preferencias arancelarias ATPA-ATPDEA son muy importantes para el sector hortofrutícola, ya que 50,5% de los exportadores hortofrutícolas manifestó que las usan (30,5%). Cerca de la mitad del total de empresarios del sector encuestados considera que no las aprovecha (69,8%). Estos resultados señalan que la utilización relativa de las condiciones preferenciales de acceso al mercado estadounidense son más importantes para este sector que para el promedio de la industria de Bogotá-Cundinamarca.

Se destaca de las respuestas de los empresarios de este sector que la vulnerabilidad a las importaciones de Estados Unidos se percibe como muy baja. Casi 94% de los mismos manifestaron que en menos de menos del 25% de su mercado interno enfrenta

competencia de productos importados de Estados Unidos (72,5% para el agregado de la encuesta). Además, menos de 26% de los encuestados del sector tiene grandes temores de perder mercado ante mayores importaciones de EE.UU. (menos 40% para el agregado de la industria). No obstante lo anterior, los empresarios señalaron que los principales obstáculos para competir con bienes importados son la existencia de tecnología inadecuada (25% de las respuestas del sector) y maquinaria obsoleta, opciones que corresponden cada una a 25% de las respuestas. En otros aspectos de la encuesta, las respuestas del sector fueron muy similares a las del resto de la industria, las cuales ya fueron presentadas en este capítulo.

f) Reflexiones finales

La sensibilidad de segmentos hortofrutícolas de la región en un contexto de mayor integración comercial con Estados Unidos cobra particular relevancia al considerar las distorsiones que introduce el *Sistema Andino de Franjas de Precios* (SAFP) en materia de competitividad de los productos del sector.

Como ya se mencionó en la sección III.C.2, Colombia aplica este sistema de aranceles variables, que se suele reflejar en un arancel efectivo superior a los promedios NMF mencionados para productos vinculados al mismo. El SAFP afecta el potencial de desarrollo orientado hacia el mercado mundial de renglones hortofrutícolas que no están incluidos en ese esquema de protección.

Reina y Zuluaga (2003a) encuentran que hay medio centenar de productos agrícolas en los que Colombia tiene potencial exportador sin explotar, pues tienen que competir en condiciones desiguales por recursos productivos con los cultivos más protegidos por el SAFP (Cuadro VIII-2). Cabe destacar que estos sectores son más intensivos en empleo que los correspondientes a la agricultura convencional. Los niveles de protección del SAFP inducen a una mayor producción de los cultivos convencionales vinculados al esquema, tales como *arroz, maíz blanco, cebada y soya*, en detrimento de sectores como el analizado en estas líneas.

Cuadro VIII-2

Oferta agrícola exportable no tradicional de Colombia: clasificación según nivel de respuesta productiva y estado de desarrollo de los mercados internacionales

Ampliación de exportación	Penetración de mercados	Desarrollo de mercados	Capacidad de respuesta productiva
Palma africana	Carne bovina, papa, tomate, cebolla, leche en polvo, derivados lácteos		Amplia
Plátano	Yuca fresca		
	Papa congelada		
Camarón	Huevos, limón, harina de maíz, almidón de maíz, mandarina		
Uchuva, tomate de árbol, pitahaya, granadilla, bananito, champiñones, espárrago, palmito, ají, pulpas de frutas tropicales, flame, alcochofa, cardamomo	Fibra de algodón, tabaco negro, cacao	Panela	Limitada
	Melón, sandía, piña, mango, uva, fresa, pimentón	Curuba, maracuyá, mora, papa criolla, yuca congelada, puros, plantas medicinales, plantas aromáticas, feijoa, guayaba, finas hierbas, higo, tangelo, guanábana, guisantes verdes, fíque, berenjena, coco, papaya, frutas exóticas 2da. generación	

☐ Mercados maduros

☐ Mercados en expansión

☐ Mercados en formación

Fuente: Reina y Zuluaga (2003a), "Bases para un modelo agroexportador para Colombia". Nota: los productos destacados en azul tienen una tecnología de producción adecuada, mientras que los presentados en negro tienen limitaciones tecnológicas de alguna índole.

Según el Banco Mundial (2003), productos como las *frutas y verduras* colombianas presentan una ventaja comparativa fuerte e importante dinamismo en los mercados mundiales. Sin embargo, la evaluación de la experiencia colombiana realizada en estos trabajos coincide en que las exportaciones hortofrutícolas del país no incrementan su participación a lo largo del tiempo por el sesgo anti-exportador que introducen las franjas.

En contraste, varios países en desarrollo han demostrado que apostarles a las nuevas tendencias de la demanda de alimentos, que favorecen una dieta sana con menos consumo de productos como carnes, es el camino para lograr la renovación agrícola y se han convertido en grandes jugadores en el mercado mundial. Por ejemplo, México ha tenido un éxito sorprendente en la exportación de productos agrícolas. En los últimos 30 años, las exportaciones de *tomate* de México se multiplicaron por cinco y las de mango fresco por un factor de 400, con lo cual ese país cubre más de 28% de la demanda

mundial (Cuadro VIII-3). El *aguacate* proveniente de México también aumentó vertiginosamente su participación en los mercados mundiales, hasta abastecer 22% del total de la demanda.

Por su parte, Chile tiene 20% del mercado de *uvas* y casi 10% de las *manzanas*. Costa Rica, entre tanto, posee 30% del mercado mundial de *piña*. Así mismo, también hay oportunidades de exportación en la agroindustria. Brasil aumentó 80 veces sus exportaciones de *jugo de naranja congelado* y hoy tiene 75% del mercado mundial de este producto, desplazando a los productores estadounidenses del estado de la Florida.

Estas cifras demuestran que varios países de la región han tenido éxito exportando productos agrícolas y agroindustriales. Colombia no tiene por qué ser la excepción si comienza por corregir el esquema de incentivos que produce un sesgo anti-exportador en productos hortofrutícolas. A la fecha, el gobierno colombiano ha expresado interés en preservar intacto el mecanismo de las franjas en la negociación de un TLC con Estados Unidos. En caso de que este sistema no se reforme producto del TLC o por motivación propia del gobierno, lo más probable es que la hortofruticultura siga apareciendo como un renglón de exportación sin mayor dinamismo y potencial de generación de empleo.

Cuadro VIII-3
Exportación de productos hortofrutícolas de América Latina: 1970-2000

México	1970	1990	1995-2000
Tomates	107,7	428,9	547,3
Mango fresco	0,3	27,4	124,6
Aguacate	0	14,9	51
Perú	1980	1990	1995-2000
Mango fresco	0,3	2,2	14,6
Espárragos	0,6	5,1	37,9
Argentina	1970	1990	1995-2000
Limonos y limas	0	11,5	83,1
Frijol seco*	3,9	75	103,8
Chile	1970	1990	1995-2000
Manzanas	3,5	107,5	209,1
Uvas	4	352,8	420,4
Costa Rica	1983	1990	1995-2000
Piña	1,2	38,4	99,2
Brasil	1970	1990	1995-2000
Jugo de naranja	14,7	1.468,4	1.169,8

Fuente: Reina y Zuluaga (2003a) con datos FAO. Nota: *El segundo dato corresponde a 1980

En caso de que la negociación con EE.UU. siga prosperando, hay por lo menos tres aspectos claves para el sector hortofrutícola. En primera instancia, Colombia debería propender por la eliminación de contingentes arancelarios aplicados por EE.UU. para frutas y verduras, frescas y procesadas. En segundo término, como ya se mencionó, es crucial avanzar en la eliminación de barreras de carácter no arancelario, tales como las relacionadas con aspectos sanitarios, técnicos y fitosanitarios.

Por último, Colombia buscará en la negociación con Estados Unidos incluir en el acuerdo comercial la llamada *Salvaguardia agrícola*. Colombia tiene interés en contar con la discrecionalidad de imponer a futuro este tipo de medidas de alivio en caso de que se presente un aumento súbito en las importaciones agrícolas provenientes de EE.UU.. En la medida en que ese país otorga subsidios a los productores y a las exportaciones de algunos bienes agrícolas, esta salvaguardia podría compensar sus efectos nocivos sobre el mercado local y nacional.

Para cerrar esta subsección, cabe destacar que los empresarios de la región advirtieron a lo largo de los talleres el problema que representa la elevada contaminación del río Bogotá. En muchas ocasiones los productores hortofrutícolas de Bogotá-Cundinamarca no tienen alternativa a utilizar el agua del mismo como insumo, lo cual les resta competitividad tanto en el mercado nacional como internacional.

VIII.A.2. Productos lácteos

Antes de iniciar la caracterización general del sector, resulta pertinente aclarar unos aspectos de fuentes estadísticas y procesamiento de la información. Los datos de producción para *Productos lácteos* no incluyen la actividad de *Leche fresca*, pues el DANE procesa estadísticas para el subsector industrial CIU 3112 y no para el segmento agrícola. Por lo tanto, para el producto sin procesar o *Leche fresca* la fuente disponible es la FAO.

En cuanto a los datos de comercio exterior, de acuerdo con el Anexo 1 de este capítulo, denominamos como *Productos lácteos* la suma de los siguientes productos:

- *Leche y crema: leche fresca* (también llamada *leche sin concentrar y sin endulzar*), y *leche concentrada y endulzada*, que incluye leche en polvo; y
- *Lácteos procesados*: yogurt, suero agrio y crema; sueros y productos naturales de la leche; mantequilla, otras grasas y aceites derivado de la leche; y quesos, que incluye cuajada y requesón.

a) Características generales

La producción nacional de *Leche fresca* ascendió a cerca de 6 millones de litros en 2003.²⁵ Este nivel coloca a Colombia en el lugar número 22 en la producción de leche fresca por volumen, donde Estados Unidos es el primero con 77,2 millones de toneladas en ese año. Sin embargo, de acuerdo con la FAO, Colombia se ubica en el puesto número 106 según el rendimiento en materia de leche fresca (hectolitros por animal), y EE.UU. en el tercero. En cuanto a *leche en polvo*, el país ocupa el lugar 23 en el mundo, con una producción de 16.500 toneladas métricas en 2003. Por su parte, EE.UU. ocupa el tercer lugar en la producción de este bien a nivel mundial. Además, ese país ocupa el primer lugar en la producción de quesos y mantequilla, mientras que Colombia ocupa el lugar 41 y 32, respectivamente, de esos productos.

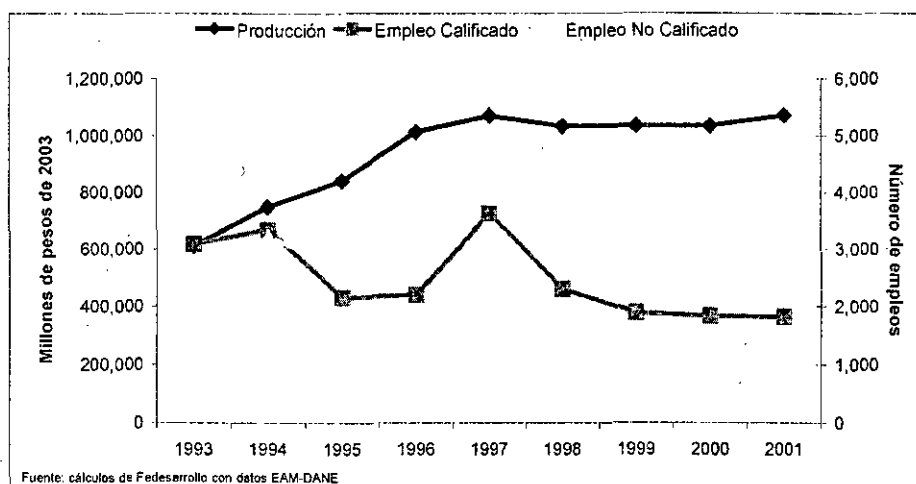
Por otra parte, la producción regional de productos lácteos procesados (una actividad agroindustrial) ha concentrado en promedio entre 1993 y 2001 el 37% de la producción nacional de la misma. Adicionalmente, los productos lácteos procesados regionales han representado 46% del empleo calificado, 39% del empleo no calificado y 38% del capital del total nacional de esa actividad (ver Cuadro VIII-1).

El Cuadro VIII-1 señala que el renglón de *Productos lácteos* (sin producción de *leche fresca*) de la región representó en promedio 24% de la producción de *Alimentos procesados* de la misma en el período 1993-2001. Por lo tanto, la actividad objeto de análisis es muy importante para el total de la industria de Bogotá-Cundinamarca.

²⁵ Fuente FAO. No hay disponible información más actualizada y sobre la producción de leche fresca para la región Bogotá-Cundinamarca.

Respecto a la región, la EAM muestra que el sector de *Productos lácteos* de Bogotá-Cundinamarca representó 4,6% en promedio de la producción industrial y 2,9% del empleo industrial de la misma entre 1991 y 2001. El Gráfico VIII-11 muestra la evolución de estas variables para un total de 38 establecimientos en la región en la muestra de la EAM, dedicados a la actividad de *Productos lácteos*. Sobresale el creciente aumento de la producción de esta actividad. Además, se observa desde 1997 un ajuste en el tamaño de la nómina, tanto de empleo calificado como no calificado.

Gráfico VIII-11
Evolución del subsector industrial de *Productos lácteos* en Bogotá y Cundinamarca, 1993-2001



Por otra parte, las cifras de registro de la Cámara de Comercio de Bogotá son útiles para obtener una aproximación sobre la distribución del sector por tamaños de empresas. De acuerdo con las mismas, en el año en curso hay registradas 1.634 empresas bajo el sector de productos lácteos de la región. Este total se distribuye de la siguiente manera: 88,2% microempresas, 11,6% pequeñas, 0,1% medianas y 0,1% grandes. Por ende, al igual que en el caso hortofrutícola, hay una necesidad de trabajar en esquemas de asociatividad entre microempresarios para alcanzar mayores escalas de ventas para atender mercados externos.

El Gráfico VIII-12 muestra el desempeño de las exportaciones del sector de la región entre 1991 y 2003. En términos de su composición, casi 70% de las mismas son de leche en polvo, 21% quesos, 6,9% yogurt y suero agrio, y 4% de leche y crema. Ese gráfico

ilustra que desde 1999 las ventas externas de leche en polvo y, en menor medida, leche fresca, contenidas en la categoría denominada *Leche y crema*, aumentaron de forma vertiginosa. De hecho, las exportaciones para el total de este sector alcanzaron un pico histórico de US\$ 17,8 millones en 2001, para descender a niveles de US\$ 10,1 en 2003 producto principalmente del colapso del comercio colombo-venezolano.

Gráfico VIII-12

Exportaciones de productos lácteos de la región Bogotá-Cundinamarca, 1991-2003

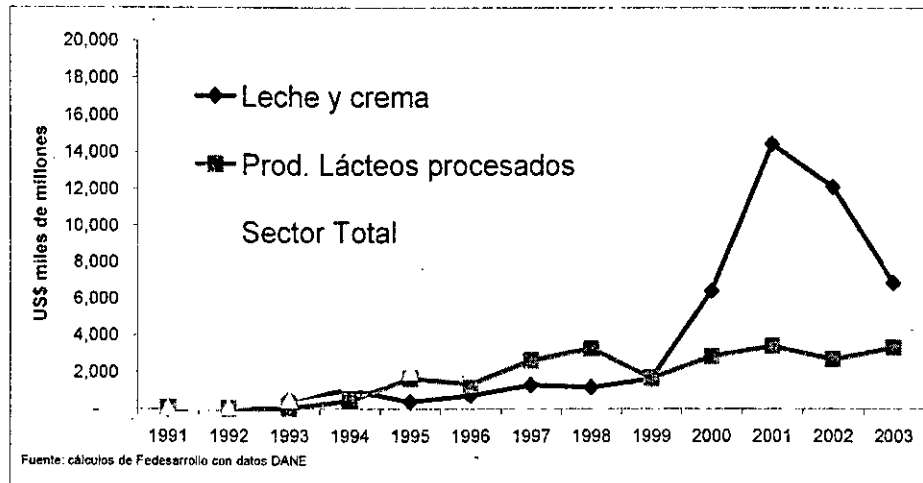
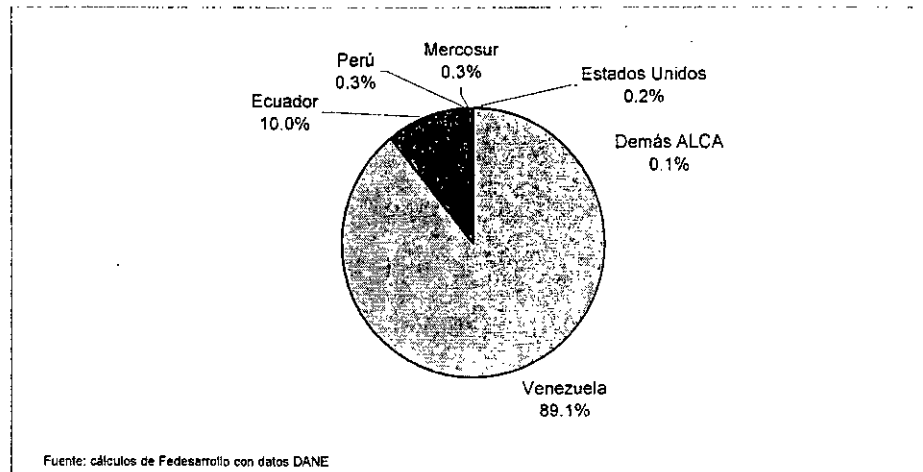


Gráfico VIII-13

Destino de las exportaciones de productos lácteos de Bogotá-Cundinamarca, distribución porcentual período promedio 1991-2003



El Gráfico VIII-13 precisa los destinos de exportación de estos productos. Entre 1991 y 2003, Venezuela adquirió 89,1% de las ventas externas de la región. Otro socio comercial de importancia de Bogotá-Cundinamarca es Ecuador, que fue el destino de 10% en promedio de las mismas en igual lapso.

Las ventas externas regionales de productos lácteos representaron solamente 0,5% del total exportado por la región en 2003. Además, cabe señalar que estas exportaciones como proporción de la producción industrial regional de *Productos lácteos*, una razón que se denomina como *apertura exportadora*, apenas alcanzó un 0,73% en 2001. Por lo tanto, las ventas del sector se enfocan principalmente a abastecer el mercado colombiano.

Como se menciona más adelante, los empresarios han manifestado que no existe acceso al mercado de Estados Unidos por la exigencia que éste hace de cumplimiento de requisitos sanitarios. Sin embargo, las estadísticas del DANE registran algunas experiencias exitosas de este sector en cuanto a ventas a EE.UU.. Entre 1998 y 2003, la región exportó a ese mercado una cifra promedio de US\$ 19.951, la cual se compuso esencialmente por *leche en polvo* (55,3% del promedio entre 1998 y 2003), *yogurt y sueros* (34,6%) y *quesos* (33%). Este hecho es particularmente revelador si se tiene en cuenta que, según datos del USITC, Estados Unidos es un exportador neto de *leche en polvo* y *yogurt y sueros*.

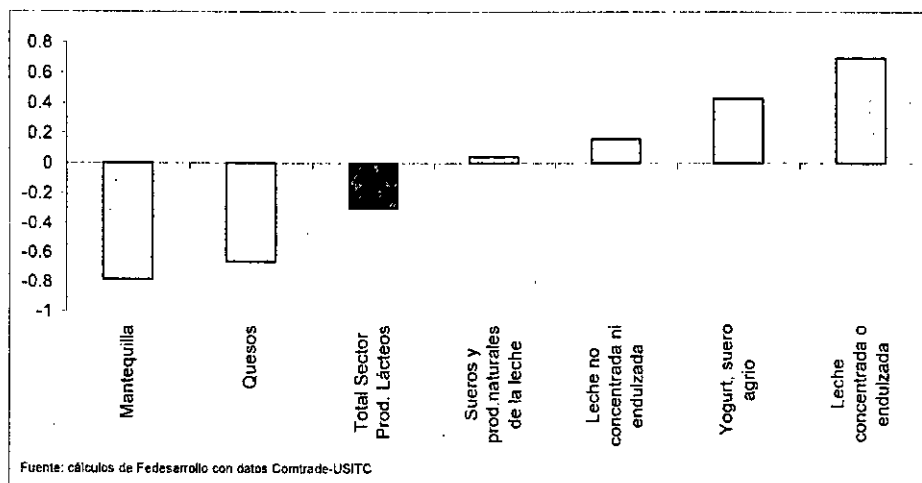
b) Resumen de los resultados de competitividad relativa

En la sección III.C.2 se mostró que, si bien la región es netamente importadora de todos los segmentos de lácteos (según el IBCR), Bogotá-Cundinamarca es competitiva según el IVCR en el comercio de *Leche fresca y en polvo*, pero no en productos lácteos más procesados. Además, al considerar la vocación importadora de este producto por parte de Estados Unidos, se encontró que no existe complementariedad comercial de la región con ese país en *Leche fresca y en polvo* (según el ICC). Esto se constituye en un indicio de que su potencial de desarrollo hacia Estados Unidos es un poco limitado de presentarse mayor integración comercial con ese país.

En cuanto a *Productos lácteos procesados*, en la sección V.B se señaló que Estados Unidos es el principal proveedor de la región de los mismos, y además registró competitividad en el mercado local (según el IEEe, ver Cuadro V-4). Actualmente estos productos pagan un arancel de 20% para ingresar al mercado colombiano.

Es importante señalar que Estados Unidos es un importador neto en el agregado para productos lácteos. Sin embargo, el Gráfico VIII-14 muestra que, según el IBCR, ese país es un exportador neto de los siguientes productos: *Sueros y productos naturales de la leche, Leche fresca, Yogurt y suero agrio, y Leche concentrada o endulzada* (principalmente leche en polvo).

Gráfico VIII-14
Índice de Balanza Comercial Relativa de Estados Unidos, período promedio 1998-2002



c) Condiciones de acceso al mercado estadounidense y sus principales proveedores

Como ya se mencionó en este capítulo, el arancel promedio de Estados Unidos para todos los productos lácteos colombianos es de 1,3% (promedio simple). Sin embargo, ese país impone una serie de obstáculos sanitarios y técnicos que limitan el acceso de productos lácteos de Colombia a ese mercado. Por ejemplo, un análisis de la lista de solicitudes de apertura presentadas por Colombia a Estados Unidos reportó la incidencia de este tipo de barreras no arancelarias. De hecho, según lo reportado por los empresarios, 73% de un

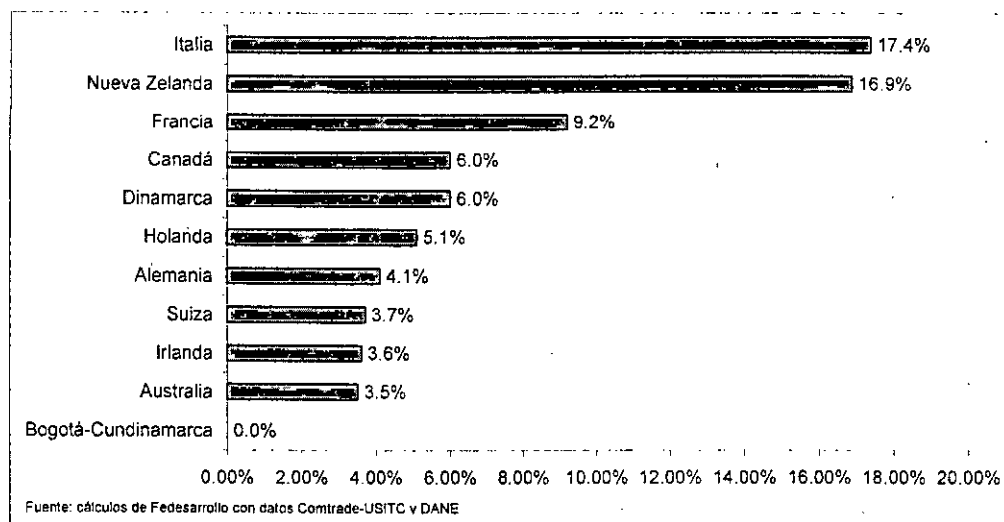
total de 100 partidas arancelarias del sector *Leche y productos lácteos*, correspondientes a los capítulos 0401 a 0406 del arancel de aduanas, enfrentan barreras sanitarias y técnicas en el mercado estadounidense. Por lo tanto, la negociación de estos temas será muy importante para el sector.

Cabe destacar tres aspectos de esas solicitudes. En primera instancia, los empresarios piden que se consiga una equivalencia entre el sistema sanitario colombiano de inspección y certificación de procedimientos industriales con la FDA y la USDA de Estados Unidos. En particular, hay necesidad de agilizar los trámites necesarios para obtener la certificación correspondiente para exportar a EE.UU. y, además, que esas instancias acepten productos provenientes de zonas libres de aftosa o de zonas de baja prevalencia. En este último punto sería importante que se reconozca lo establecido para tal efecto en la Organización Internacional de Epizootias (OIE) a partir de la entrada en vigor del TLC con Estados Unidos.

En segundo término, los empresarios requieren que EE.UU. elimine las restricciones cuantitativas, arancelarias y administrativas para exportar productos lácteos a ese país. Por último, el sector privado colombiano de productos lácteos requiere para los productos certificados que se agilice en los puertos el proceso de inspección y certificación, los cuales se han tornado un poco complejos por las disposiciones estadounidenses en su prevención de actos terroristas.

El Gráfico VIII-15 ilustra cuáles son los principales proveedores de Estados Unidos de productos lácteos, incluyendo frescos y procesados. Este mercado alcanzó un valor promedio de US\$ 940 millones en el período 1997-2003. Los principales tres exportadores de los productos mencionados son, en su orden, Italia (17,4%), Nueva Zelanda (16,9%), Francia (9,2%), Canadá (6%) y Dinamarca (6%).

Gráfico VIII-15
Principales diez proveedores de Estados Unidos, sector productos lácteos, período promedio 1997-2003



Por la aplicación de contingentes arancelarios y barreras no arancelarias, es difícil identificar cuáles son las condiciones de acceso que tienen estos países al mercado estadounidense. Canadá, sin embargo, probablemente cuenta con un acceso más favorable en términos relativos frente a los otros señalados en el gráfico anterior, pues tiene un acuerdo de libre comercio con EE.UU. que podría estar facilitando su penetración a ese mercado.

Cabe señalar que Estados Unidos otorga millonarias ayudas internas a algunos segmentos agropecuarios, entre los cuales se encuentran arroz, azúcar, carnes, granos, huevos, leche, maíz y oleaginosas. Según la OCDE, el equivalente del subsidio al productor como porcentaje del valor bruto de la producción ascendió en promedio a 50% en el caso de la leche entre 1998 y 2002. A su vez, según esa misma fuente, el coeficiente de protección nominal, que mide la relación entre el precio promedio recibido por los productores domésticos de esos países desarrollados y el precio pagado en la frontera, es de 1,95 en el caso de la leche. Por lo tanto, estas ayudas de Estados Unidos a su sector lácteo tienen

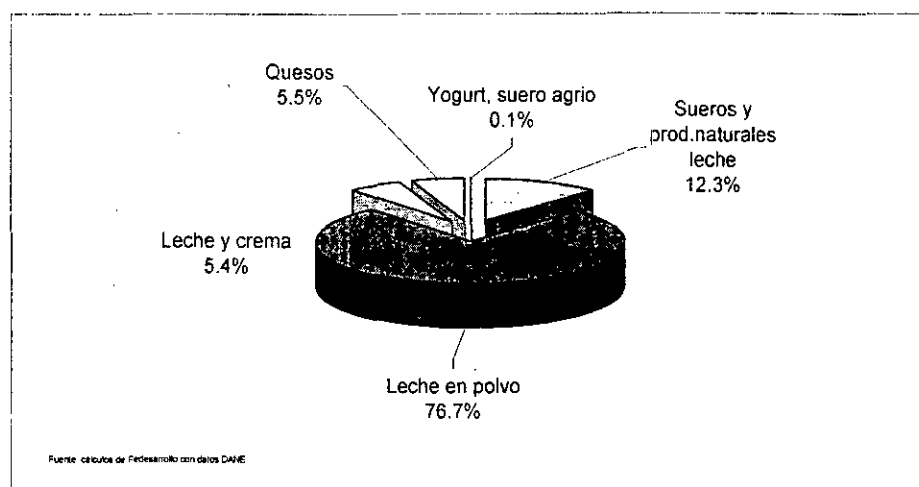
serias implicaciones sobre las condiciones de competencia de naciones exportadoras de estos productos.

d) Condiciones de acceso al mercado colombiano y origen de las importaciones

El arancel nominal en el mercado colombiano es 17,5% en promedio para *Leche y crema*, y 20% para *Productos lácteos procesados*. Sin embargo, la aplicación del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) ha implicado que este promedio simple se eleve en el caso de la leche en polvo a 33% (ver Gráfico III-4) en promedio entre abril 1995 y agosto 2003. En el período 1998-2002, el principal producto importado fue la leche en polvo, como se puede ver en el Gráfico VIII-16.

Gráfico VIII-16

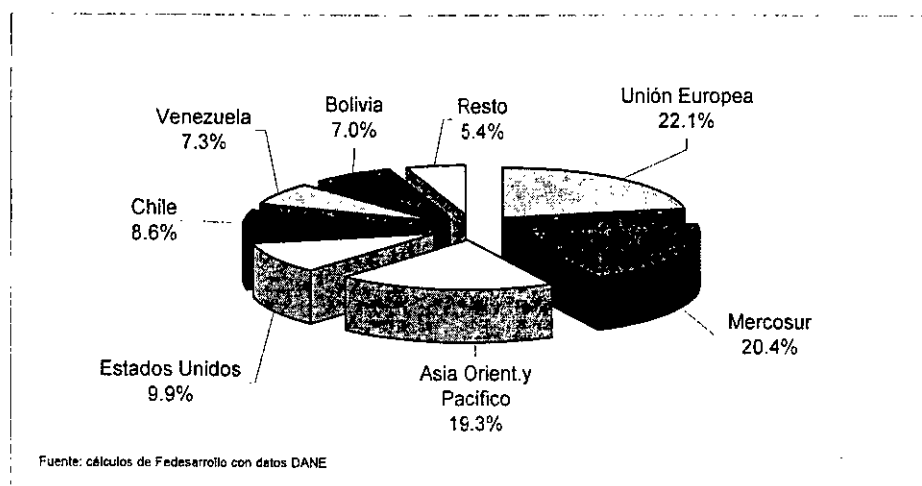
Origen de las importaciones del sector de productos lácteos de la región Bogotá-Cundinamarca, período promedio 1998-2002



En el período 1998-2002 la región importó US\$16,4 millones, cuya distribución porcentual por países de origen se muestra en el Gráfico VIII-17. El principal proveedor de estos productos importados es la Unión Europea (22,1% del total importado por la región entre 1998 y 2002), mientras que Estados Unidos ocupa el quinto lugar (9,9%). Con excepción de los países andinos, todos los proveedores ilustrados en ese gráfico enfrentan los anteriores promedios arancelarios *ad valorem* para entrar al mercado local.

Gráfico VIII-17

Origen de las importaciones del sector de productos lácteos de la región Bogotá-Cundinamarca, período promedio 1998-2002



e) Resultados sectoriales de la encuesta de Fedesarrollo

Como se mencionó en la sección II.C de metodología de análisis, las respuestas de los productores lácteos de la región Bogotá-Cundinamarca a la encuesta de Fedesarrollo acerca de las expectativas sobre el TLC no son representativas por su bajo número. Tan sólo 5 empresas lácteas están en la muestra de 270 que diligenciaron la encuesta de opinión empresarial.

f) Reflexiones finales

En el contexto de la negociación de un TLC con Estados Unidos, los comentarios ya expuestos en la sección VIII.A.1.f) para el caso hortofrutícola también se aplican para el sector de productos lácteos. Entre los mismos, se destaca la negociación en acceso en materia sanitaria con Estados Unidos.

Además, para el sector de productos lácteos es crucial obtener mejor acceso para comprar productos concentrados e insumos en mejores condiciones desde Estados Unidos. Los empresarios manifestaron que los costos de las materias primas son uno de sus principales cuellos de botella de su sector y, además, que los aranceles que aplica Colombia incrementan el costo de muchos insumos vitales para sus actividades. Por lo

tanto, la cadena completa que compone ese sector podría estar en mejores condiciones de competitividad a nivel internacional si hay avances en estas materias con la suscripción de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

Adicionalmente, en el taller sobre el sector lácteo se subrayó la importancia de que en la Organización Mundial del Comercio (OMC) se avance en el desmonte de las ayudas y subsidios de países desarrollados, que distorsionan el comercio internacional de estos bienes. Como es conocido, Estados Unidos ha manifestado que está dispuesto a negociar este tema en el seno de la OMC y no de forma bilateral, lo cual incluye la negociación con Colombia.

VIII.B. Industrias gráficas

El ámbito de análisis de la cadena regional *pulpa-papel-cartón-impresión*, denominada en esta subsección de forma genérica como *industrias gráficas*, cubre los siguientes cuatro sectores CIIU (revisión 2) a cuatro dígitos:

- 3411: *Pulpa de madera, papel y cartón*
- 3412: *Envases y cajas de papel y cartón*
- 3419: *Artículos de pulpa, papel y cartón no especificadas en otra parte (n.e.p.)* ²⁶
- 3420: *Imprentas editoriales e industrias conexas*

VIII.B.1. Características generales

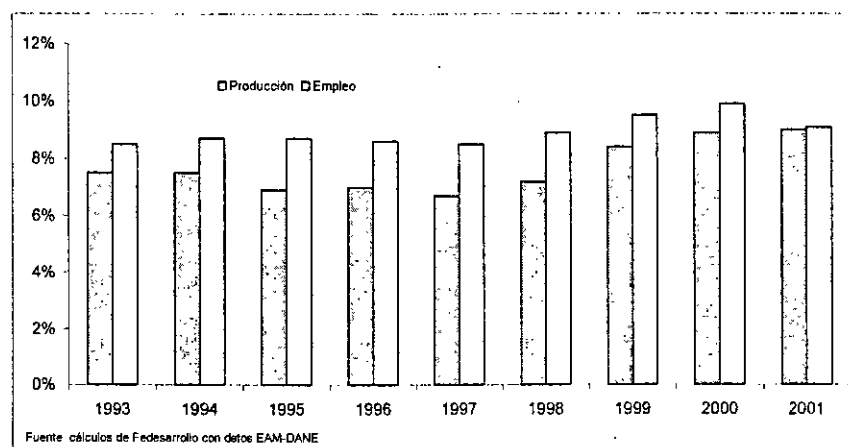
Esta cadena está compuesta en esencia por empresarios cuya producción es de escalas pequeñas. Según cifras de la Cámara de Comercio de Bogotá, hay registradas en la capital casi 2.700 empresas en la cadena de industrias gráficas en 2004. De este total de firmas, los registros de la CCB señalan que 85,5% son microempresas, 11,4% pequeñas, 1,9% medianas y 1,2% grandes empresas.

²⁶ El sector 3419 es una categoría residual de 3411 y 3412, que incluye productos como pañales y cuadernos.

La importancia de la cadena pulpa-papel-cartón-impresión de Bogotá-Cundinamarca es relativamente mayor para la economía regional que para el promedio nacional. De hecho, para el país la cadena representó 2,5% del producto industrial nacional en 2000. El Gráfico VIII-18 muestra que para la región las industrias gráficas equivalieron a cerca de 9% de la producción industrial regional, y generaron 9,1% del empleo industrial de Bogotá-Cundinamarca en ese mismo año. Como se muestra en el gráfico, estas participaciones se han mantenido alrededor de esos niveles en los últimos años.

Gráfico VIII-18

Producción de *Imprentas, editoriales e industrias conexas* en la producción y el empleo industrial de Bogotá y Cundinamarca



El Cuadro VIII-4 muestra la utilización de insumos y la producción del sector de *Imprentas, Editoriales y Actividades Conexas*, el último eslabón de la cadena en cuestión, en Bogotá y su área metropolitana para el período promedio 1993-2001. Estas cifras revelan que la actividad de este subsector está concentrada de manera importante en la región Bogotá-Cundinamarca, y que se trata de un importante generador de empleo tanto calificado como no calificado.

Cuadro VIII-4

Utilización de insumos y producción del sector Imprentas, Editoriales y Actividades Conexas en Bogotá y su área metropolitana, promedio 1993-2001

Variable	Totales Promedio 1993-2001	Porcentaje sobre el total del país	Promedios por Establecimiento 1993- 2001
Empleo Calificado	6.085	56,8	42
Empleo No Calificado	7.510	49,9	52
Capital	480.909.533	59,3	3.395.424
Insumos	380.342.820	50,5	2.656.377
Energía (kw)	42.625.278	44,7	299.274
Producción	1.129.649.513	54,1	7.890.964
No. de establecimientos	144	49,2	144

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE-EAM

El sector ha mostrado una importante vocación exportadora en los últimos años. El Gráfico VIII-19 muestra la evolución de las exportaciones de *Industrias gráficas*, que comprenden los cuatro eslabones de la cadena de Bogotá-Cundinamarca entre 1991 y 2003. En este lapso, sus ventas al exterior crecieron a un ritmo de 6,3% anual promedio, al pasar de casi US\$ 64 millones en 1991 a US\$ 132 millones el año pasado. Se destaca que las exportaciones de *Industrias gráficas* representaron en promedio 36% de las exportaciones de este sector a nivel nacional, 2,6% del total exportado por Colombia, y 6,2% de las ventas externas totales de Bogotá-Cundinamarca en el período. Esto significa que las ventas externas del sector son en términos relativos más importantes para la economía de Bogotá-Cundinamarca que para la nacional.

Las ventas al exterior del sector se concentran en países hispano parlantes, aunque el mercado estadounidense también ha empezado a ser explorado. En el Gráfico VIII-20 se puede ver que el principal destino de las exportaciones de la *industria gráfica* de la región es Venezuela, pues ese país adquirió en promedio 20,7% de las exportaciones regionales del sector entre 1991 y 2003. México, Mercosur, Perú, Estados Unidos y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) le siguen en importancia, con participaciones de 16,6%, 13,3%, 11,6%, 7,3%, 7,1% y 7,0%, respectivamente.

Gráfico VIII-19
Exportaciones de *industrias gráficas* de Bogotá-Cund., 1991 - 2003

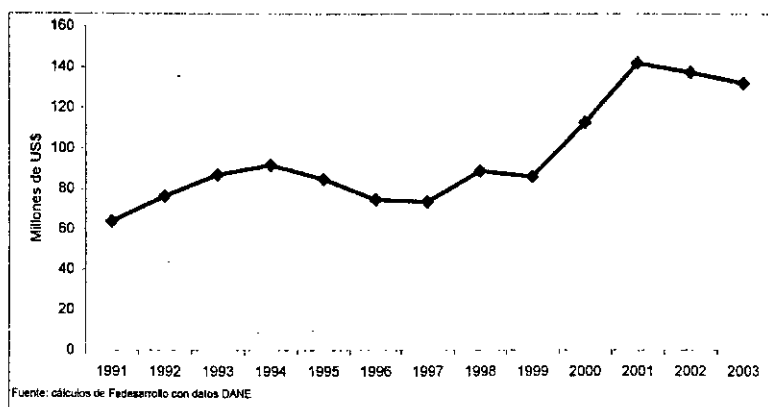
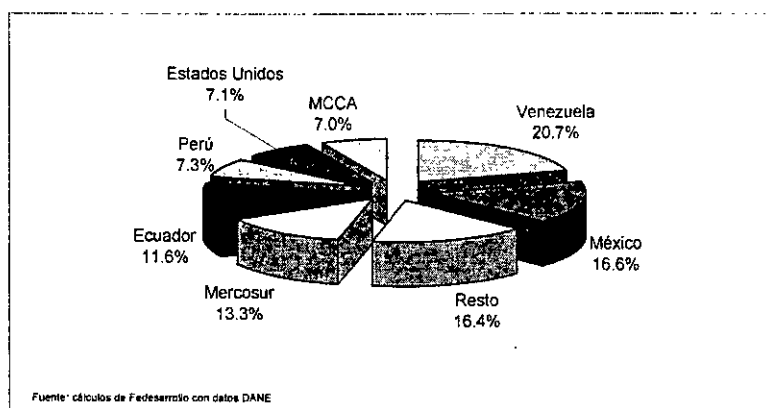


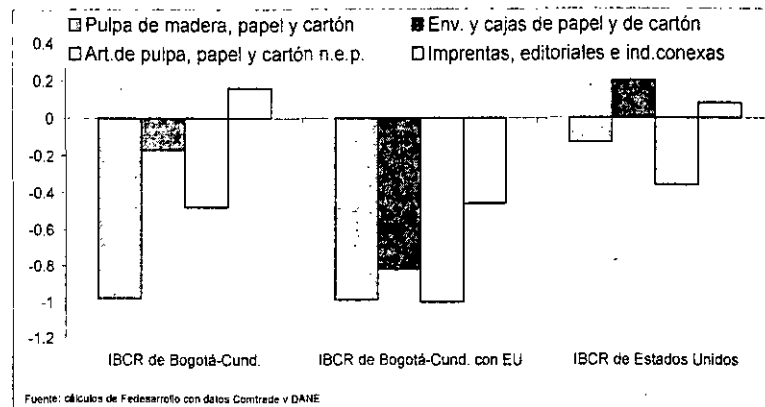
Gráfico VIII-20
Exportaciones de *industrias gráficas* de Bogotá-Cund., 1991 - 2003



El Gráfico VIII-21 resume los resultados del indicador IBCR, promedio 1998-2002, para la *industria gráfica* de Bogotá-Cundinamarca y muestra además el IBCR de Estados Unidos. Al considerar todos los destinos de exportación, esta cadena regional es netamente exportadora en el último eslabón de la misma: *Imprentas, editoriales e industrias conexas* (CIU 3420). Al considerarse el IBCR de la región específico con Estados Unidos, todos los subsectores de la cadena resultan como netamente importadores.

Gráfico VIII-21

IBCR *industrias gráficas* de Bogotá-Cundinamarca y Estados Unidos, prom.1998-2002

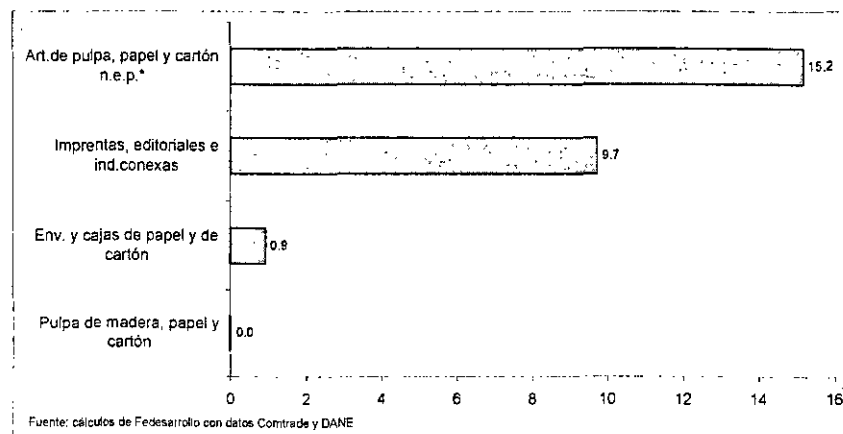


VIII.B.2. Resumen de los resultados de competitividad relativa

El Gráfico VIII-22 muestra que la cadena de industrias gráficas resultó competitiva en los mercados externos en dos de los cuatro subsectores que la componen: *Artículos de pulpa, papel y cartón no especificadas en otra parte (n.e.p.)* (CIU 3419) y *Imprentas editoriales e industrias conexas* (3420). Como se explicó en la sección III.C.1 de este capítulo, la región cuenta con complementariedad comercial con Estados Unidos en esos dos subsectores del sector de industrias gráficas.

Gráfico VIII-22

Cadena pulpa-papel-cartón-impresión de Bogotá-Cundinamarca: resumen resultados Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR), promedio 1998 – 2002



Cabe recordar que para los subsectores de esta cadena no se encontró ningún segmento con potencial exportador, pues los segmentos no competitivos según el IVCR cuentan con balanzas comerciales relativas deficitarias (Gráfico VIII-21).²⁷

Estos resultados de competitividad relativa coinciden con otros estudios sobre este tema. Un estudio de Fedesarrollo (2003) para el Convenio Andrés Bello demostró que Colombia es el país más competitivo en la exportación de *Libros* de todo el hemisferio occidental más España. En el marco de la clasificación usada en este estudio, los *Libros* son uno de los componentes del subsector *Imprentas, editoriales e industrias conexas*, el último eslabón de la cadena de industrias gráficas.

VIII.B.3. Condiciones de acceso al mercado estadounidense y sus principales proveedores

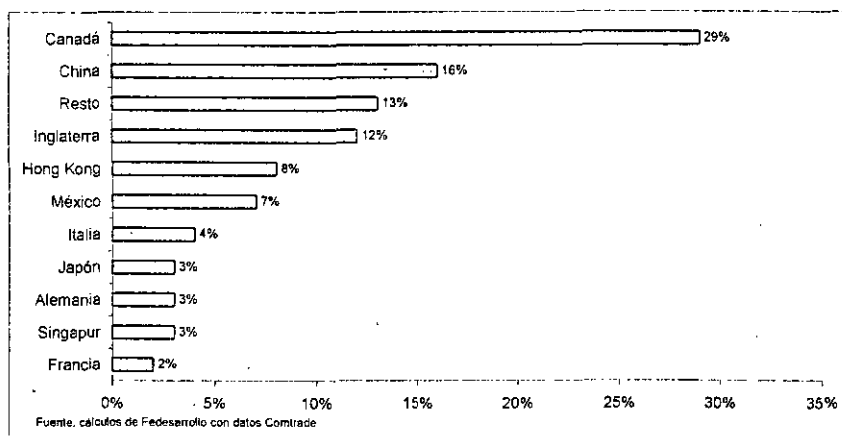
Las barreras arancelarias de Estados Unidos a los productos de la cadena son prácticamente inexistentes. El universo de *Fabricación de papel y productos de papel*, e *Imprentas, editoriales e industrias conexas* cuenta con un arancel (NMF) de 0% en ese mercado. La excepción se encuentra en algunos productos del sector de *Fabricación de papel y productos de papel*, con un arancel promedio simple de 1,3%. Cabe anotar que para este sector Colombia cuenta con algunos tratamientos especiales, producto de las preferencias SGP (ver sección III.A.1 de este capítulo).

El Gráfico VIII-23 señala cuáles son los diez principales exportadores de productos de la industria gráfica a Estados Unidos. En el período 1998-2002, el principal proveedor de Estados Unidos fue Canadá, que representó 29% de un valor promedio anual de US \$7.051 millones adquiridos en el exterior por EE.UU. de esos bienes en ese lapso. El segundo exportador de estos productos a EE.UU. es China, seguida por Inglaterra, Hong-Kong, México, Italia, Alemania, Singapur y Francia.

²⁷ Como ya se explicó, consideramos como sectores con potencial exportador aquellos que, aunque no son competitivos según el IVCR, tienen un IBCR positivo.

Gráfico VIII-23

Cadena pulpa-papel-cartón-impresión: principales exportadores a Estados Unidos, distribución porcentual, promedio 1998 – 2002

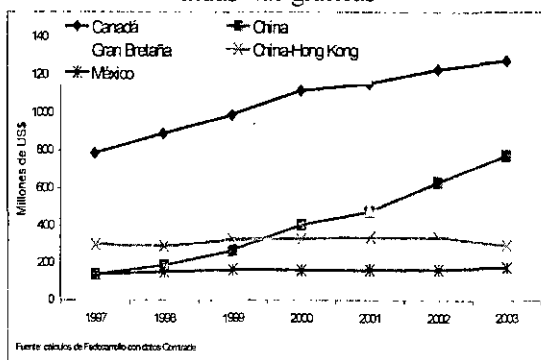


Una revisión del arancel de aduanas de Estados Unidos permite verificar que todos estos países enfrentan un promedio arancelario para este sector de 0%. Cabe anotar que hace muchos años el comercio del libro se encuentra libre de gravámenes, con el objeto explícito de apoyar labores educativas y fomentar la lectura.

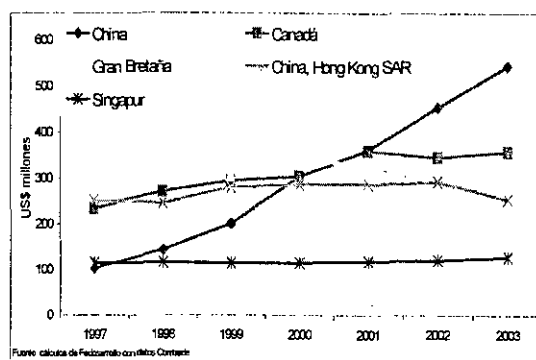
Gráfico VIII-24

Cinco principales proveedores de *Productos editoriales, de la prensa y demás industrias gráficas* y de *Libros* de Estados Unidos

a) Productos editoriales, de la prensa y demás industrias gráficas



b) Libros



El Gráfico VIII-24 a y el Gráfico VIII-24 b ilustran en mayor detalle la evolución reciente de los cinco principales proveedores de Estados Unidos de *Productos editoriales, de la prensa y demás industrias gráficas*, así como el caso específico de *Libros*. Sobresale de los mismos la creciente participación de China como exportador de estos

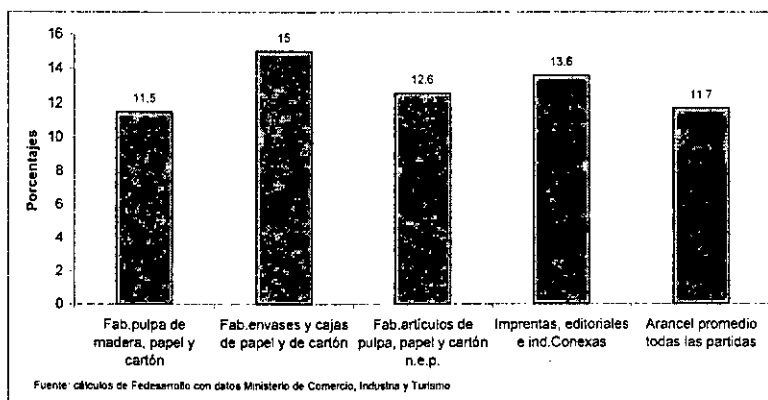
bienes a EE.UU., a pesar de la diferencia lingüística entre esas dos naciones. A la luz de estos desarrollos cabría reevaluar la noción de que algunos países en desarrollo no pueden competir en segmentos como la exportación de libros en mercados internacionales por barreras de entrada relacionadas con el lenguaje.

VIII.B.4. Condiciones de acceso al mercado colombiano y origen de las importaciones

El Gráfico VIII-25 muestra las condiciones de acceso al mercado colombiano para bienes de la cadena pulpa-papel-cartón-impresión. El arancel de aduanas nacional vigente se ubica en 11,5% en promedio para el primer eslabón de la cadena, 15% para envases y cajas de papel y cartón, 12,6% para otros productos de papel y cartón (por ejemplo cuadernos y pañales), y 13,6% para imprentas, editoriales e industrias conexas. Estos porcentajes son todos superiores al promedio que resulta de tener en cuenta todo el universo de partidas arancelarias de Colombia, que es de 11,7%.

Gráfico VIII-25

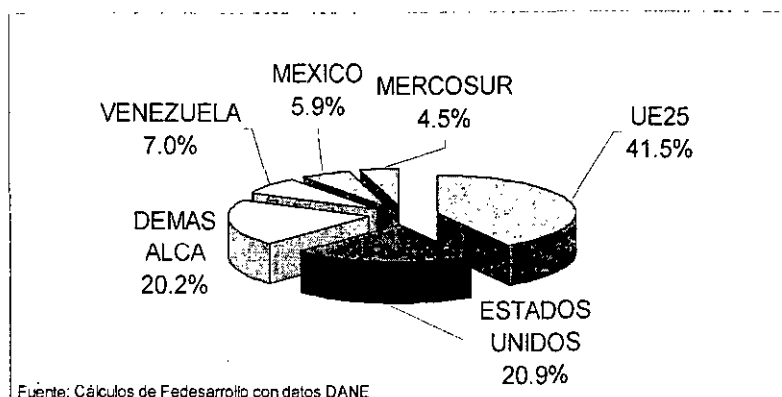
Acceso al mercado colombiano *industria gráfica*: promedio aranceles NMF



Entre 1991 y 2003 el principal origen de las importaciones de productos de la cadena de la región fue la Unión Europea, con un promedio de 41,5% de los US\$ 185 millones que representaron las compras externas en promedio en este lapso. El Gráfico VIII-26 muestra que los otros países de origen de estos productos importados son Estados Unidos (20,9% del promedio importado entre 1991-2003), Venezuela (7%), México (5,9%) y Mercosur (4,5%).

Gráfico VIII-26

Bogotá-Cundinamarca: origen de las importaciones de bienes de la cadena de industrias gráficas, período promedio 1991-2003



Cabe anotar que para *Productos de papel y sus productos*, los principales proveedores externos de la región han sido tradicionalmente Estados Unidos y Canadá. De hecho, estos dos países han sido el origen de 50% y 25%, respectivamente, de las compras externas de este producto por parte de Bogotá-Cundinamarca en los últimos cinco años.

VIII.B.5. Resultados sectoriales de la encuesta de Fedesarrollo

En esta subsección se presentan los aspectos más sobresalientes de la encuesta de Fedesarrollo para el subconjunto de 30 empresas del sector industrial de *Imprentas, editoriales e industrias conexas* (CIIU 341), frente a un total de 270 empresas manufactureras de Bogotá-Cundinamarca que respondieron a la misma. Para facilitar la comparación con los resultados para el total de la muestra industrial que diligenció la encuesta, se menciona entre paréntesis en algunos casos el porcentaje de respuestas correspondiente al total industrial, las cuales fueron ya expuestas en la sección VII de este capítulo.

Según los encuestados, el mercado estadounidense no se registra como destino importante de las exportaciones del sector de *Imprentas, editoriales e industrias conexas*, puesto que sólo 20% de los empresarios afirmó que exporta o ha exportado en los últimos 3 años a Estados Unidos (frente a 21,9% para el agregado de la encuesta). Sin embargo, 57% de los empresarios que no exportan a ese país espera poder vender en el mercado estadounidense si se materializa el TLC (54% para el agregado de la encuesta).

Del total de empresarios de este sector, 64,3% afirmó que utiliza insumos importados de Estados Unidos (53,1% para el agregado de la encuesta), que representan en promedio 22,7% de sus costos totales. De los empresarios que no los usan, 67% afirmaron que sí lo harían con un TLC (67,5% para el agregado). Por lo tanto, un acuerdo comercial con EE.UU. podría implicar una sustitución de proveedores de insumos a favor de ese país una vez se inicie el proceso de desgravación contemplado en este tipo de tratados.

Los resultados de la encuesta también indican que los empresarios consideran que el sector es muy poco vulnerable a las importaciones de Estados Unidos. Más de 85% de los encuestados manifestaron que enfrentan una competencia inferior a 25% del mercado local por parte de productos importados de EE.UU. (72,5% para el agregado de la encuesta). Además, menos de 35% de los encuestados del sector tiene grandes temores de perder mercado ante mayores importaciones de EE.UU. (menos de 40% para el agregado de la encuesta).

Del total los empresarios encuestados, 28% identificaron como principal obstáculo para competir con bienes importados los altos costos financieros, cuando para el agregado de la encuesta la principal barrera registrada fue los altos costos de las materias primas nacionales (ver sección VII). El 25% de los encuestados señalaron que el segundo obstáculo es la existencia de maquinaria obsoleta en sus plantas de producción.

Las respuestas además revelan que las políticas gubernamentales más importantes que demanda el sector de imprentas y editoriales son apoyo económico para la reconversión tecnológica, tanto del gobierno central como regional (25% del total de las respuestas de este sector), la creación de una línea nacional de crédito para la financiación del capital de trabajo (26,3) y la simplificación de trámites (21%).

VIII.B.6. Reflexiones finales

La cadena de las artes gráficas de la región ha ido consolidando altos niveles de competitividad frente a otros socios comerciales de la región. Sin embargo, esta situación no se ha reflejado en una adecuada explotación del mercado estadounidense, lo cual no puede explicarse por sobre costos de tipo arancelario. De otro lado, el caso de la China

demuestra que el idioma no es necesariamente una barrera para la exportación de estos bienes a esa clase de mercados. Así, los empresarios del sector de la región deberían dejar atrás la idea de que el idioma es un obstáculo para exportar a ese país y enfilar sus esfuerzos para explotar el mercado estadounidense.

Algunos participantes del taller que se adelantó con empresarios del sector manifestaron las bondades de la Ley del Libro de Colombia, que ha brindado preferencias tributarias al sector y ha permitido la consolidación de muchas líneas de productos. Por lo tanto, se identificó como posible interés defensivo en la negociación con Estados Unidos propender por mantener las políticas nacionales vigentes para el libro.

Durante el taller realizado también se discutió que el sector papelerero ha realizado inversiones recientes para incrementar la competitividad de sus productos, razón por la cual éstos solicitan que sus productos se ubiquen en los plazos más largos de desgravación en la oferta colombiana a EE.UU. El sector de *Imprentas, editoriales e industrias conexas* considera que esto no es razonable, pues entre sus problemas están los costos de materias primas importadas de las cuales dependen para su producción. Para asegurar la competitividad de este último sector, se mencionó que se requiere concertar una posición unificada de esta cadena frente a las negociaciones en curso con Estados Unidos.

En cuanto a las negociaciones en materia de compras públicas, se mencionó la necesidad de revisar el esquema de monopolio que detenta la Imprenta Nacional respecto a todas las publicaciones del gobierno. En caso de su eliminación, el sector gráfico colombiano podría entrar a listarse en la apertura de las Compras del Estado en el marco del acuerdo comercial con EE.UU. Por último, se destacó la sensibilidad del sector de industrias gráficas a la Inversión Extranjera Directa (IED), pues a nivel mundial viene presentándose una tendencia a la consolidación de este sector. Este fenómeno puede acentuarse en el caso del país y la región, frente a la perspectiva de la suscripción del un TLC con Estados Unidos.

VIII.C. *Textiles y confecciones*

El ámbito de análisis del sector de *Textiles y confecciones* abarca 7 subsectores a un nivel de 4 dígitos de la clasificación CIIU (revisión 2), de los cuales 6 son textiles y uno corresponde a confecciones. Estos sectores son los siguientes:

- 3211: *Hilado, tejido y acabado de textiles*
- 3212: *Confecciones materiales textiles, excepto prendas de vestir*
- 3213: *Fabricación de tejidos de punto*
- 3214: *Fabricación de tapices y alfombras*
- 3215: *Fabricación de cordelería*
- 3219: *Fabricación de textiles n.e.p.*
- 3220: *Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado*

VIII.C.1. *Características generales*

Utilizando cifras de la Encuesta Anual Manufacturera a nivel de establecimiento, el Cuadro VIII-5 muestra los rasgos más relevantes de la industria de *Textiles y Confecciones* de la región Bogotá-Cundinamarca para el período 1993-2001.

Según estas cifras, *Textiles y Confecciones* es un sector importante en materia de generación de empleo no calificado en la región. Así mismo, *Textiles*, por una parte, es un sector conformado principalmente por establecimientos medianos (de 149 empleados en promedio a lo largo del período) y concentra el 41% de la producción del subsector del país. Por otra parte, *Confecciones* es un sector de establecimientos más pequeños (de 88 empleados en promedio) y de menor importancia relativa (23,1% de la producción del subsector en el país).

Cuadro VIII-5

Utilización de insumos y producción *Textiles y Confecciones* de Bogotá y Cundinamarca, promedios 1993-2001 (cifras en miles de pesos de 2003)

Variable	Fabricación de textiles	Confecciones
Empleo Calificado	4.807	3.516
Empleo No Calificado	16.989	10.692
Capital	522.866.358	104.297.823
Insumos	710.983.410	216.948.556
Energía (kw)	254.549.775	20.325.670
Producción	1.425.884.040	394.811.410
No.de establecimientos	147	161
Por establecimiento, Promedios 1993-2001 (miles \$ de 2003)		
Empleo Calificado	33	22
Empleo No Calificado	116	66
Capital	3.558.982	648.575
Insumos	4.876.618	1.336.571
Energía (kw)	1.763.395	127.190
Producción	9.916.510	2.490.469
No. de establecimientos	147	161
Totales por subsector, porcentajes sobre el total de país		
Empleo Calificado	47,2	29,8
Empleo No Calificado	39,5	24,1
Capital	29,7	25,4
Energía (kw)	46,1	25,3
Insumos	34,0	20,2
Producción	41,4	23,1
No.de establecimientos	43,3	26,6

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE-EAM

El Gráfico VIII-27 y el Gráfico VIII-28 presentan la evolución de estos dos subsectores en los últimos años. Llama la atención la contracción que ha experimentado el subsector de *textiles*, particularmente teniendo en cuenta que un porcentaje importante de la producción y empleo de este sector se encuentra en la región (ver Cuadro VIII-5). Este subsector cuenta con un nivel relativamente importante de inserción internacional, pues sus exportaciones han representado en promedio cerca de un 30% del valor de la producción a lo largo del período observado. A la vez, este subsector ha venido

enfrentando un nivel importante de competencia externa. Como se verá más adelante, Bogotá-Cundinamarca tiene una fortaleza relativa en la exportación de textiles.

Gráfico VIII-27
Evolución de subsector *textil* en Bogotá y Cundinamarca
1993-2001 (cifras en millones de pesos de 2003)

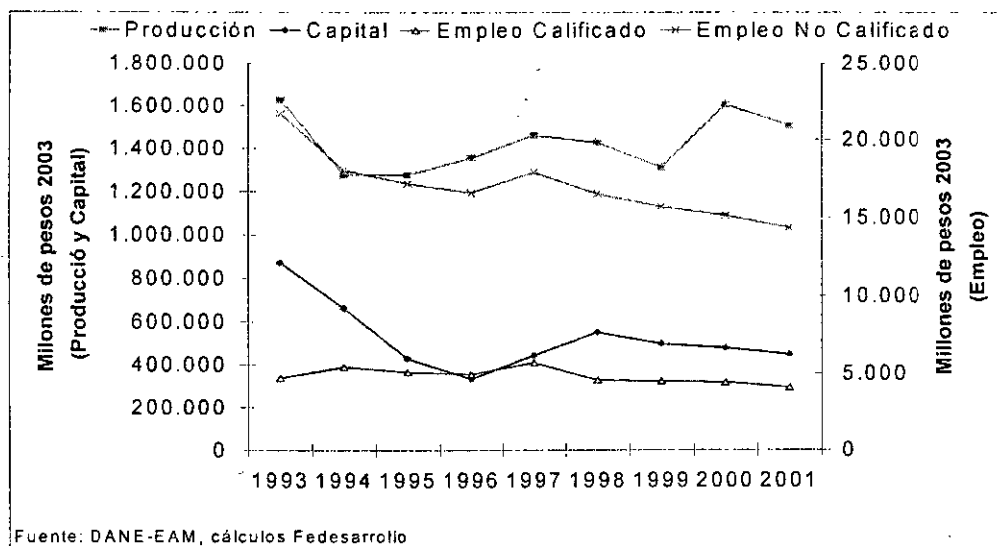
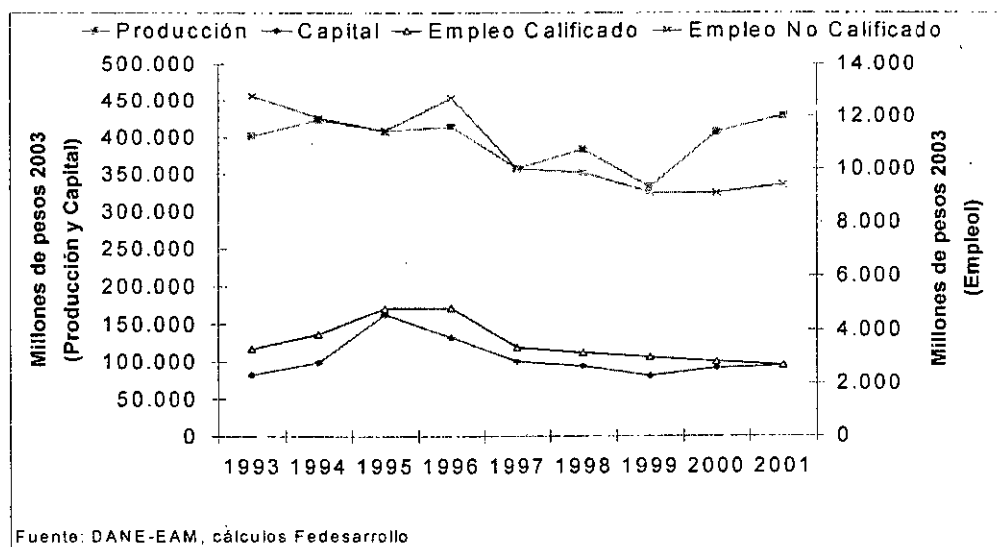


Gráfico VIII-28
Evolución de subsector *confecciones* en Bogotá y Cundinamarca
1993-2001 (cifras en millones de pesos de 2003)



El Gráfico VIII-29 presenta la evolución de la participación del sector de *Textiles y confecciones* en la producción industrial de la región entre 1993 y 2000. Se destaca que la participación de la producción del subsector *confecciones* en el agregado industrial de la región se ha mantenido casi constante entre 1993 y 2001, mientras que la participación de *textiles* aumentó de forma considerable desde 1997.

Gráfico VIII-29
Participación de *Textiles y confecciones* en la producción industrial de Bogotá y Cundinamarca

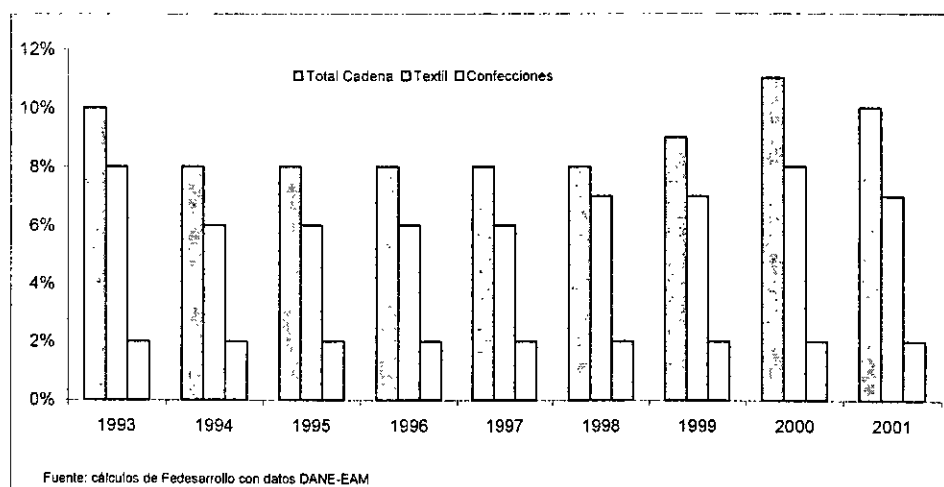
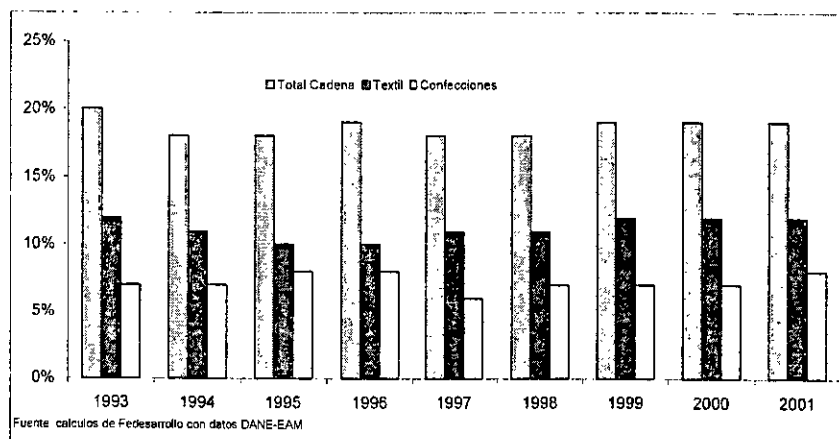


Gráfico VIII-30
Participación de *Textiles y confecciones* en el empleo industrial de Bogotá y Cundinamarca, 1993-2001

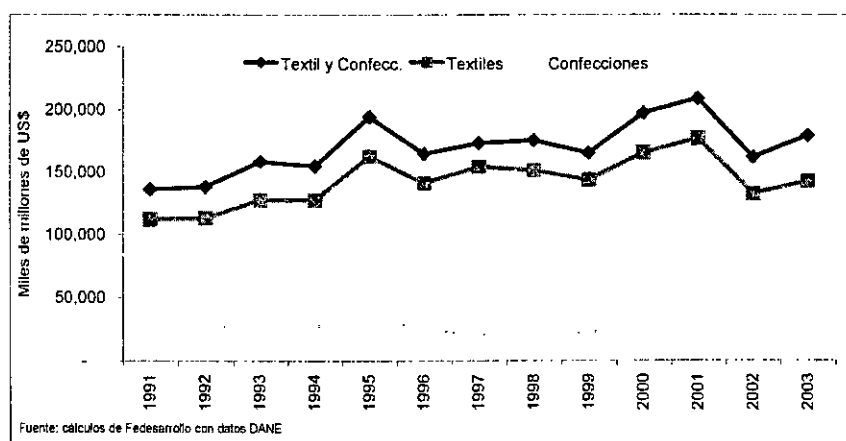


La participación de estos subsectores en el empleo industrial de Bogotá y Cundinamarca no varió significativamente en el período 1993-2001 (ver Gráfico VIII-30). La participación del sector textiles y confecciones agregado en el empleo fue en promedio de 19% en igual lapso, mientras que para los subsectores textiles y confecciones ha sido 11% y 7%, respectivamente.

Según cifras de la Cámara de Comercio de Bogotá, en la capital y su área metropolitana hay cerca de 4.000 empresas dedicadas a la producción de textiles y confecciones en Bogotá-Cundinamarca en 2004. La distribución de estas firmas por tamaño está sesgada hacia la micro y pequeña empresa, pues 88,7% del total corresponden a microempresas, 8,7% a pequeñas, 1,7% a medianas y sólo 0,9% a grandes empresas.

El Gráfico VIII-31 muestra el comportamiento exportador del sector de *textiles y confecciones* entre 1991 y 2003. Estos valores de ventas al exterior indican que el subsector de *confecciones* presenta cierto estancamiento en su dinámica exportadora, mientras que el subsector de *textiles* registró ventas externas en 2003 similares a los niveles de principios de los años 90. En términos absolutos, cabe señalar que las exportaciones del subsector *textiles* de la región superaron las de *confecciones* por más de US\$ 105 millones en 2003.

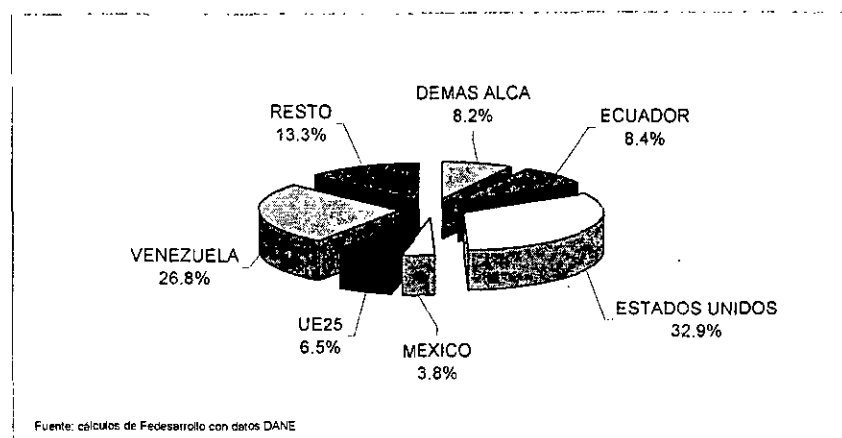
Gráfico VIII-31
Exportaciones de *textiles y confecciones* de Bogotá-Cund., 1991 – 2003



Para el sector, las negociaciones de un TLC con Estados Unidos significan la fijación de las reglas del juego futuras acerca de su principal mercado de exportación. El Gráfico VIII-32 muestra que las exportaciones de *textiles y confecciones* de la región tuvieron como destino principal el mercado estadounidense entre 1991 y 2003, con 32,9% del total de las exportaciones del mencionado sector en promedio en ese período. Los principales destinos adicionales de las exportaciones de este sector en el lapso en cuestión fueron Venezuela (26,8%), Ecuador (8,4%), la Unión Europea (6,5%), y México (3,8%).

Gráfico VIII-32

Destino de las exportaciones de *textiles y confecciones* de Bogotá-Cundinamarca, promedio período 1991 – 2003



Merece mención especial que las exportaciones de textiles y confecciones hacia Estados Unidos aumentaron en más de 6% entre 2002 y 2003 (ver Gráfico VIII-33), en gran medida producto de la extensión de las preferencias arancelarias a las confecciones con el programa ATPDEA (ver Gráfico VIII-33).

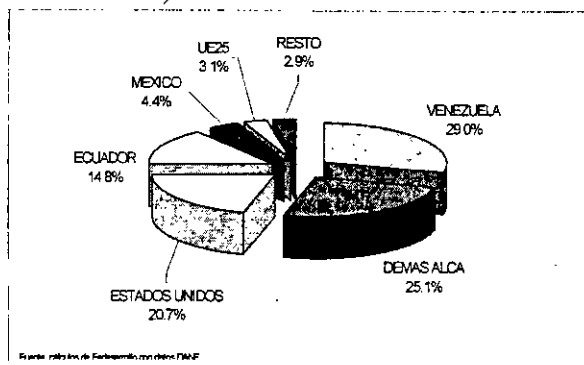
El Gráfico VIII-34 identifica cuatro productos del sector objeto de análisis para los cuales la región es netamente exportadora en el período promedio 1998-2002: *Confecciones de materias textiles excepto prendas de vestir*; *Textiles no clasificados en otra parte*; *Prendas de vestir*; y *Tejidos de punto*. Además, según el *Índice de Balanza Comercial Relativa* de la región Bogotá-Cundinamarca con Estados Unidos en todos los subsectores anteriores, excepto *Confecciones de materias textiles excepto prendas de vestir*, la región

registra ser netamente exportadora. Por su parte, Estados Unidos se caracteriza por ser un importador neto de textiles y confecciones, salvo *Textiles n.e.p.*

Gráfico VIII-33

Exportaciones de textiles y confecciones de la región, principales destinos de exportación, distribución porcentual, 2002 y 2003

a) Distribución % 2002



b) Distribución % 2003

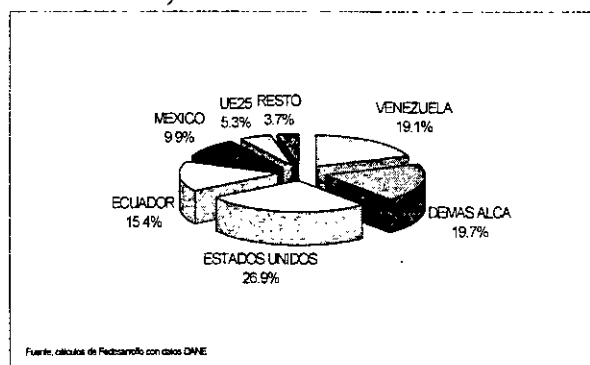
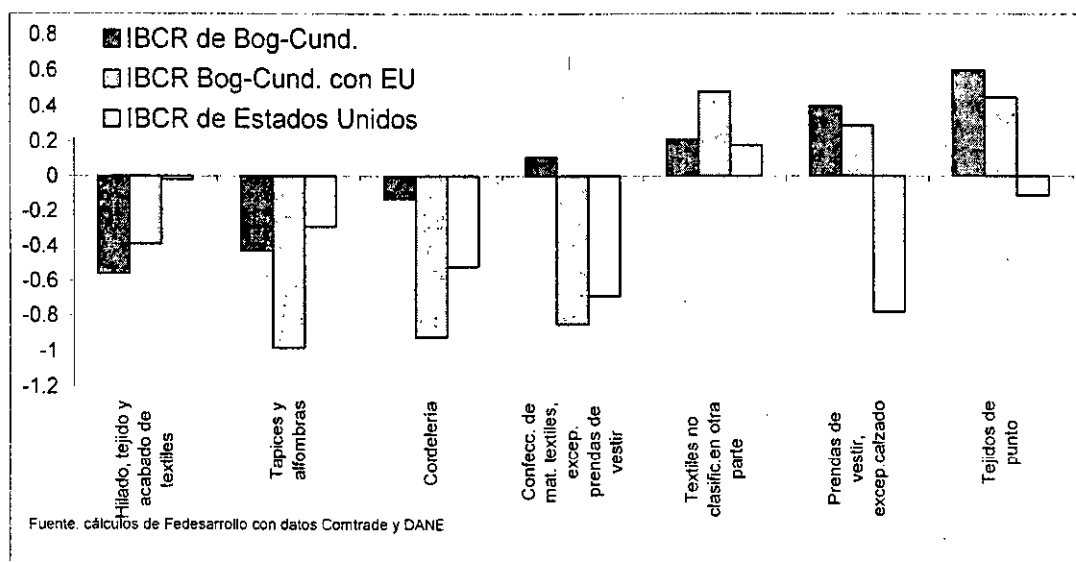


Gráfico VIII-34

Índice de Balanza Comercial Relativa de *textiles y confecciones* de Bogotá-Cundinamarca, promedio 1998-2002



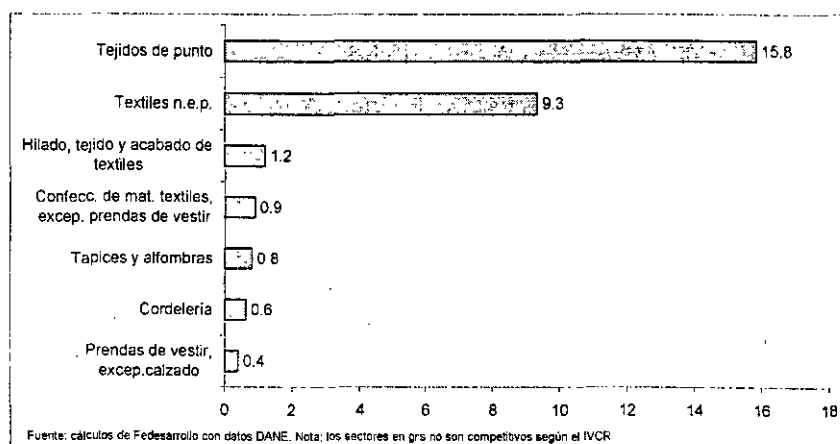
VIII.C.2. Resumen de los resultados de competitividad relativa

El Gráfico VIII-35 resume los resultados de competitividad relativa de los sectores de textiles y confecciones de Bogotá-Cundinamarca para el periodo 1998-2002. Según las cifras, Bogotá-Cundinamarca reveló ser competitiva en la exportación de *Tejidos de punto* y *Textiles n.e.p.* Adicionalmente, en la sección III.C.1.c) de este capítulo se encontró que estos dos sectores exportadores de la región registran complementariedad comercial con Estados Unidos.

Entre los productos con potencial exportador documentados en la sección IV.A, el subsector de *Prendas de vestir excepto calzado* se destacó por contar con el mayor IBCR entre el subconjunto de productos industriales evaluados. Esto significa que este subsector es exportador en términos netos.

Gráfico VIII-35

Textiles y confecciones de Bogotá-Cundinamarca: resumen resultados Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR), promedio 1998 – 2002



VIII.C.3. Condiciones de acceso al mercado estadounidense y sus principales proveedores

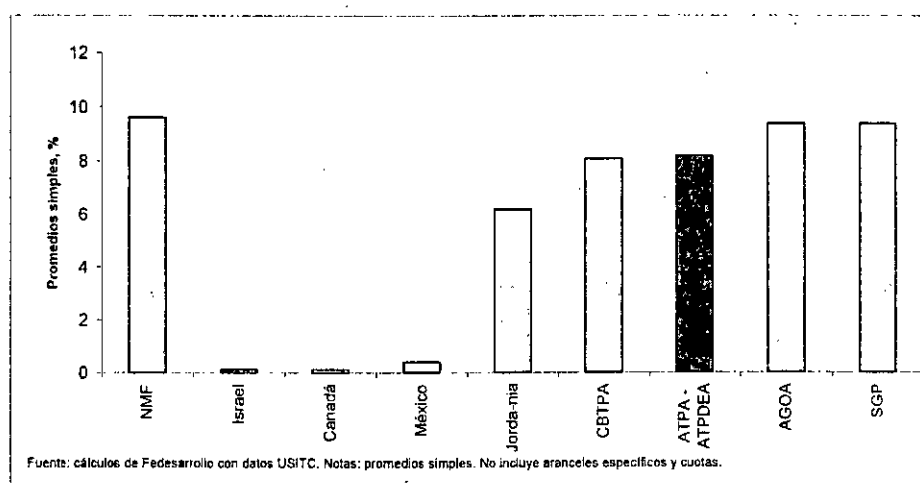
Como se mencionó en la sección III.A de este capítulo, el acceso al mercado de textiles y confecciones de Estados Unidos está limitado por un sistema de contingentes arancelarios, que mezcla aranceles y cuotas como restricción a la entrada. El Gráfico VIII-36 ilustra los promedios vigentes para los capítulos del arancel que cubren los

materiales textiles y sus manufacturas, es decir confecciones. Allí se puede observar que, como resultado de las preferencias ATPA-ATPDEA, el promedio simple aplicable a Colombia para estos productos se reduce frente al NMF. Sin embargo, este gráfico tiene la limitación de no incorporar los efectos de las cuotas, por lo cual es un indicio parcial de las barreras que existen para el sector en el mercado estadounidense.

Cabe señalar que el mencionado sistema de contingentes arancelarios (o Acuerdo Multifibras), que regula el comercio de textiles y confecciones a nivel mundial, terminará en enero de 2005. Este hecho tendrá sin duda consecuencias importantes sobre la competitividad de muchos países exportadores a Estados Unidos que, como China, hoy enfrentan cuotas muy limitantes.

Gráfico VIII-36

Materiales textiles y sus manufacturas: promedios arancelarios aplicados por Estados Unidos por preferencias unilaterales y acuerdos de integración



El Gráfico VIII-37 y el Gráfico VIII-38 muestran quiénes son los principales proveedores del mercado estadounidense de confecciones y textiles. En ambos casos China se destaca como el principal proveedor, con participaciones superiores a 12% en ambos casos en el total importado por EE.UU. en el periodo promedio 1998-2002.

Gráfico VIII-37

Confecciones: principales exportadores a Estados Unidos, distribución porcentual, período promedio 1998 – 2002

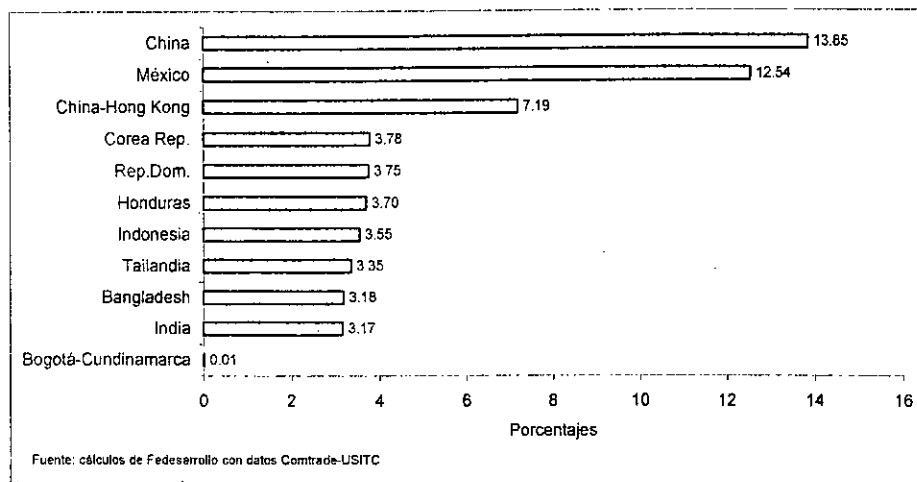
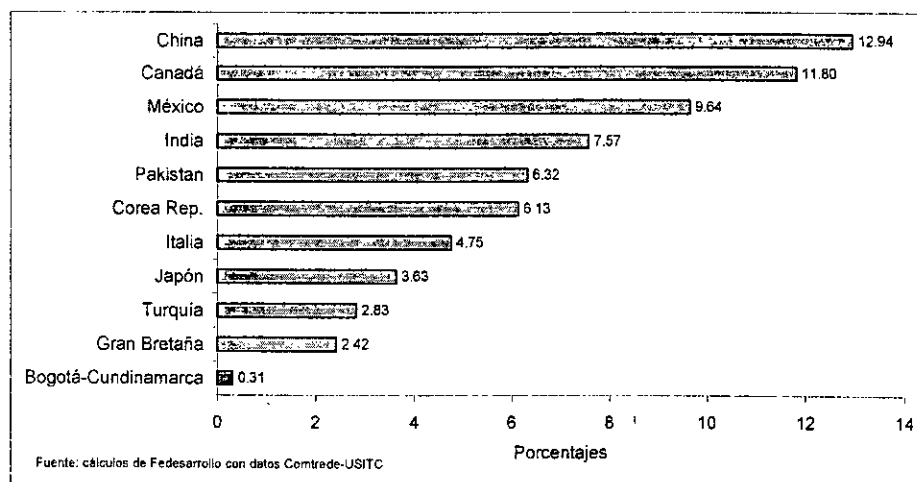


Gráfico VIII-38

Textiles: principales exportadores a Estados Unidos, distribución porcentual, Período promedio 1998 – 2002



VIII.C.4. Condiciones de acceso al mercado colombiano y origen de las importaciones

El Gráfico VIII-39 muestra el promedio arancelario que Estados Unidos enfrenta para exportar productos textiles y de confecciones al mercado colombiano. Los textiles cuentan con un arancel de 10% en promedio, mientras que el promedio arancelario para las confecciones importadas es de 17,5%. Un eventual TLC con Estados Unidos reduciría

estos niveles, lo cual podría implicar una ganancia en competitividad para aquellos productores que requieren de insumos provenientes de ese país.

El Gráfico VIII-40 ilustra la evolución reciente de las importaciones de textiles y confecciones por parte de la región Bogotá-Cundinamarca. Las compras externas de textiles son 8 veces superiores a las de confecciones, lo que evidencia una dependencia importante de esta materia prima de los mercados mundiales.

Gráfico VIII-39

Acceso al mercado colombiano textiles y confecciones: promedios simples aranceles NMF

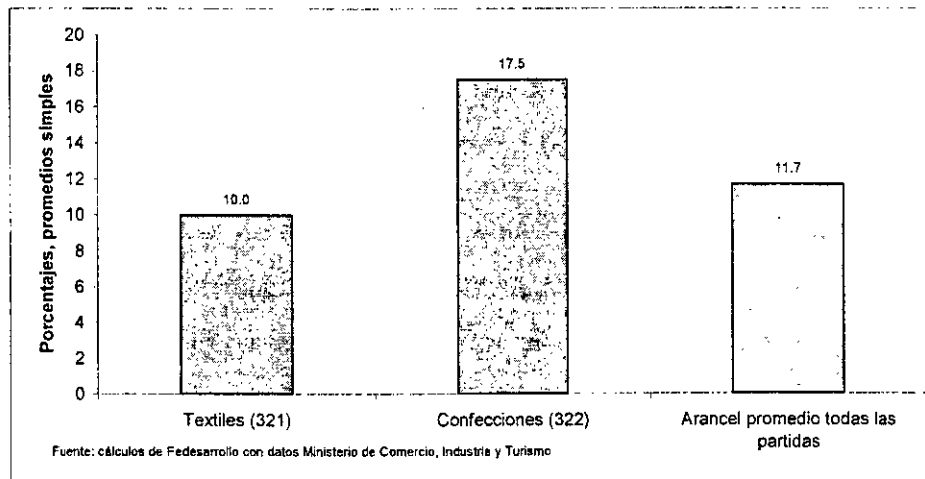
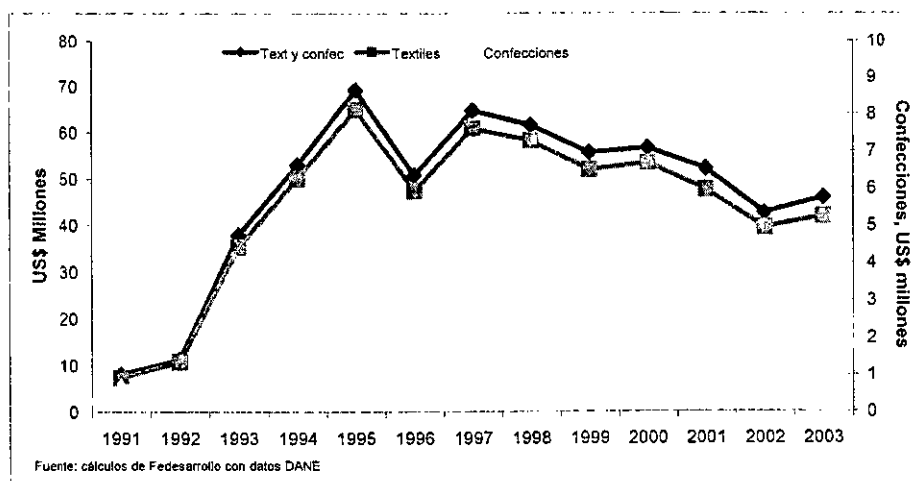


Gráfico VIII-40

Importaciones de *textiles* y *confecciones* de Bogotá-Cundinamarca, 1991-2003



VIII.C.5. Resultados sectoriales de la encuesta de Fedesarrollo

A continuación se discuten los aspectos más sobresalientes de la encuesta de Fedesarrollo a empresarios del sector industrial *textiles y confecciones* de Bogotá-Cundinamarca. Un total de 34 empresas de este sector componen la muestra, entre un total de 270 empresas manufactureras que respondieron la mencionada encuesta.

Los empresarios del sector de *textiles* de la región parecen tener mayor dependencia de Estados Unidos como destino de sus ventas que los del sector de *confecciones*. Casi 33% de los empresarios del primer sector afirmó que exporta o ha exportado en los últimos 3 años a Estados Unidos, mientras que sólo el 25% de los empresarios del segundo sector afirmó que exporta o ha exportado en los últimos 3 años a Estados Unidos (21,9% para el agregado manufacturero de la encuesta).

De otro lado, se registra un gran optimismo respecto a un acuerdo comercial con ese país entre los empresarios del sector de *confecciones* no exportan a ese mercado, puesto que cerca de 82% de los mismos espera poder vender segmentos su producción en el mercado estadounidense si se materializa el TLC (54% para el total de la industria). En el sector de *textiles* los empresarios tienen un menor optimismo frente al TLC, pues sólo 33% para poder vender segmentos su producción en el mercado estadounidense.

Del total de empresarios en *textiles*, 33% afirmó que utiliza insumos importados de Estados Unidos (53,1% para el agregado de la encuesta), y cerca del 80% de los empresarios que no utilizan insumos estadounidenses afirmó que sí lo harían con un TLC.

En el caso de las *confecciones*, las preferencias ATPA-ATPDEA son de importancia, ya que el 28,5% de las respuestas coincidieron en que las utilizan para exportar a Estados Unidos. Sin embargo, 75% empresarios del sector *confecciones* considera que no las aprovecha (69,8%) a plenitud.

En el agregado, casi la mitad de los empresarios del sector *textiles y confecciones* consideran que la oportunidad de ampliar sus ventas a ese país con el TLC es buena. Además, las respuestas de los empresarios de *textiles* indican que la vulnerabilidad a las

importaciones de Estados Unidos se percibe como baja: cerca del 60% considera que menos del 25% de su competencia en el mercado interno está constituida por productos importados de ese país, y 72% se siente que su empresa está en una buena posición frente a los productos importados de ese origen.

En el caso de los empresarios de *confecciones* el optimismo frente a la competencia de productos importados de Estados Unidos es ligeramente menor. En este sector, 60% de los empresarios encuestados consideran que están en una buena posición para enfrentar la competencia de los productos importados de Estados Unidos.

Los empresarios de *textiles* señalaron que los principales obstáculos para competir con bienes importados son los altos costos de las materias primas nacionales y la existencia de tecnología inadecuada. Para los empresarios del sector *confecciones* las barreras más significativas para competir con productos importados son los elevados costos de los insumos nacionales y los altos costos financieros.

VIII.C.6. Reflexiones finales

En el transcurso del taller con los empresarios de *textiles y confecciones* de Bogotá-Cundinamarca quedó claro que la negociación con Estados Unidos en cuanto a acceso a mercados es de gran importancia para el sector. Como ya se mencionó en este capítulo, las preferencias ATPDEA de 2002 permitieron que los empresarios del sector mejoraran la competitividad de sus ventas de confecciones a ese mercado. Por lo tanto, un acuerdo comercial con EE.UU. debería buscar mantener este nivel de acceso al mercado estadounidense para no perder el terreno ganado con esta experiencia. Además, un TLC tendría la ventaja adicional de asegurar condiciones similares de competencia con otros países, como los centroamericanos, que ya cuentan con acceso preferencial estable en el tiempo al mercado estadounidense y son competidores directos de empresas colombianas en el mismo.

La importancia del acuerdo de libre comercio aumenta su importancia al considerar que en enero de 2005 se presentará un cambio importante en el mercado mundial de textiles y confecciones, con el fin del sistema de aranceles y cuotas impuesto por países

desarrollados como Estados Unidos. Un trabajo de la OMC (2004) muestra que al término del mencionado sistema, China y otros países asiáticos competitivos podrían incrementar de forma significativa su participación en el mercado de importación de Estados Unidos.

En este contexto, Colombia tiene varias opciones para continuar compitiendo en ese importante mercado, una vez haya asegurado un acceso preferencial similar al que expirará en 2006 con el fin del ATPDEA. En primera instancia, la reducción arancelaria frente a Estados Unidos podría garantizarle al sector acceso a materias primas en condiciones de precio más competitivas. En segundo término, los productores nacionales de confecciones deben comenzar a alejarse del segmento de mano de obra barata para aprovechar otros factores su ventaja comparativa. En este sentido, se discutió que en los últimos años se ha presentado una transformación estructural en el mercado de confecciones de Estados Unidos, un proceso que condujo en el término de 10 años a la reducción en su producción doméstica a niveles inferiores a 5% de su demanda. En la medida en que todos los países tienen ciclos de utilización de mano de obra barata, la ventaja comparativa de Colombia no puede recaer de forma exclusiva en este aspecto.

Adicionalmente, los confeccionistas colombianos deben invertir en construir sus propias marcas para insertarse en nichos de mercado específicos. Además, el subsector debe ganar en versatilidad en sus plantas productivas para estar en capacidad de atender menores cantidades mínimas en cada pedido, con plazos de respuesta más cortos, y con mayores aportes de diseño. Como en el caso del calzado, la tendencia de los compradores es a rotar con mayor frecuencia las colecciones. Esta agenda pendiente será crítica para el éxito exportador del sector a futuro.

Por último, es relevante analizar el tema de la posible liberalización de las importaciones de ropa usada en el marco de las negociaciones de un TLC con Estados Unidos. Los negociadores estadounidenses han manifestado interés de incluir en el programa de liberalización arancelaria los bienes usados, saldos e imperfectos. Esta petición ha generado alarma entre el empresariado del sector de textiles y confecciones colombiano respecto a sus probables efectos económicos.

A manera de contexto, conviene recordar que en Colombia actualmente la importación de bienes imperfectos, saldos y usados debe surtir el procedimiento de registro de importación al estar sujeto al régimen de licencia previa. A continuación se resumen los cinco principales criterios que han utilizado las autoridades colombianas para evaluar cada solicitud de importación de estos bienes:

- La satisfacción de las necesidades de consumo popular y el incremento del nivel de empleo que generen los bienes a los que se refiere la solicitud.
- Su contribución al fomento y diversificación de las exportaciones.
- La existencia de producción nacional que esté abasteciendo la demanda en la región a la cual esté destinada la mercancía respectiva y la necesidad de lograr una justa competencia en materia de precios y calidad.
- La urgencia de atender con importaciones oportunas el desarrollo de industrias o actividades realizadas en zonas deprimidas, o de escaso desarrollo económico y social respecto al de la economía nacional, aunque los bienes importados se produzcan en el país.
- La existencia de producción nacional registrada, suficiente y competitiva en términos de precios, calidad y oportunidad en la entrega.

En suma, las pautas para otorgar una licencia de importación de bienes usados, imperfectos o saldos se enfocan en la defensa de la producción nacional y el empleo, la promoción de las exportaciones y la protección del consumidor.

Si los negociadores colombianos contemplan acceder a la liberalización del comercio de estos bienes con Estados Unidos es probable que el TLC contemple algún tipo de lista con las posiciones arancelarias de los bienes imperfectos, saldos o usados libres de gravámenes que ya no estarían sujetos a la licencia previa. El debate reciente se ha centrado en el caso de la ropa usada y en el de la maquinaria usada no producida en el país, que se menciona en la subsección VIII.F.6.

En la medida en que la potencial liberalización de los bienes industriales usados, saldos o imperfectos es un tema muy sensible, debería ser discutido y resuelto caso por caso, favoreciendo los criterios que el gobierno colombiano ha contemplado en el pasado. En el caso de los textiles y las confecciones, los tomadores de decisión de Bogotá-Cundinamarca deberían solicitar a los negociadores colombianos que rechacen esta solicitud, pues iría en detrimento de la producción local, el empleo y las exportaciones del sector.

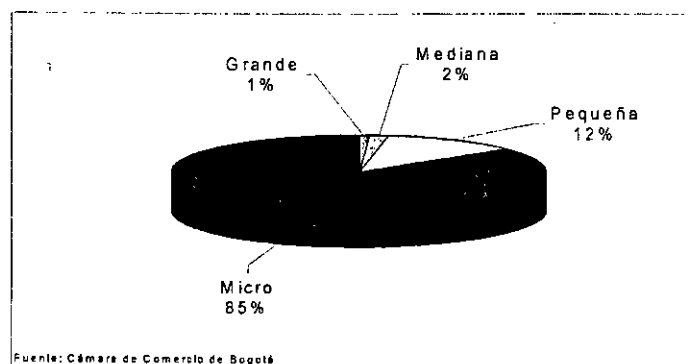
VIII.D. *Cuero y calzado*

El sector de *Cuero y calzado* analizado en esta sección está compuesto por cuatro reglones en la clasificación CIIU (revisión 2) a cuatro dígitos. El sector de *cuero* comprende el subsector de *curtiembre* (compuesto por *curtidurías y talleres de acabado* (CIIU 3231) e *industrias de preparación y tejido de pieles* (CIIU 3232)), y el subsector de *manufacturas* (compuesto por la *fabricación de productos de cuero y sus sucedáneos* (CIIU 3233)). Por su parte, el sector de *calzado* comprende únicamente el reglón de *fabricación de calzado* (CIIU 3240).

VIII.D.1. *Características generales*

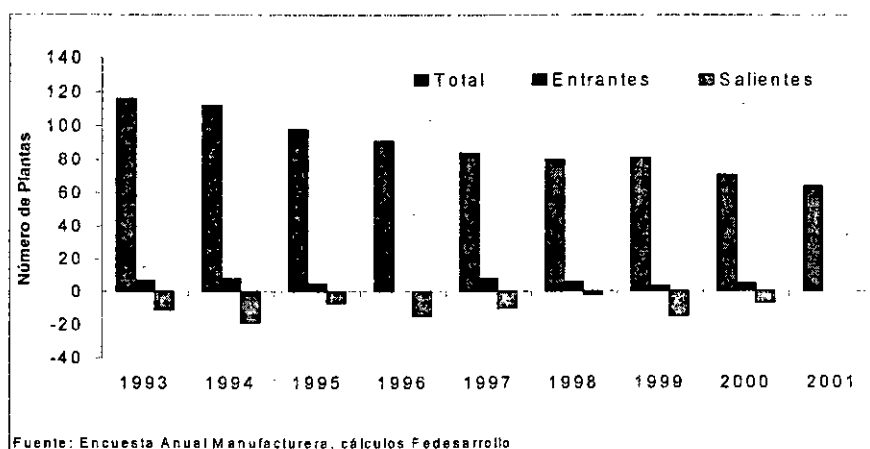
Cuero y calzado es uno de los más dispersos y atomizados de los sectores productivos de la región analizados en este estudio. Según los datos reportados por la Cámara de Comercio de Bogotá, el sector *Cuero y calzado* de la región está compuesto por cerca de 1.600 empresas, de las cuales 97% son micro y pequeñas empresas (85% son microempresas y 12% son pequeñas empresas) (ver Gráfico VIII-41). Apenas 12% son consideradas como pequeñas y 2% como grandes. Por lo tanto, la necesidad de adelantar estrategias de asociatividad entre empresarios es central para el sector cuero y calzado, lo cual implica alianzas entre microempresas del sector para alcanzar mayores volúmenes y poder atender pedidos de mayor escala de clientes internacionales.

Gráfico VIII-41
Distribución de las empresas del sector cuero y calzado en Bogotá-Cundinamarca



Desde que se inició la apertura económica en Colombia, el sector de *cuero y calzado* ha tenido un desempeño altamente desfavorable. Según la Encuesta Anual Manufacturera, el número total de establecimientos en el sector de *cuero y calzado* de la región ha ido contrayéndose de forma constante desde 1993. De hecho, el ritmo de decrecimiento entre 1993 y 2001 fue de -7,2% anual promedio, como se puede observar en el Gráfico VIII-42. Con excepción de 1998, el número de empresas salientes fue superior al número de empresas constituidas en todos los años del período mencionado.

Gráfico VIII-42
Cuero y calzado: entrada y salida de establecimientos en Bogotá-Cundinamarca



Esta tendencia de contracción se hace evidente también al observar cómo la participación del sector *cuero y calzado* en la producción industrial de Bogotá-Cundinamarca disminuye año tras año (ver Gráfico VIII-43). En promedio, entre 1991 y 2001 la participación del sector en la producción industrial de la región fue 4,1%. Por

componentes de este sector, la participación del sector *calzado* fue 2,5%, y la del sector *cuero y sus productos* 1,5% en igual lapso.

Acorde con esta tendencia, la participación del sector *cuero y calzado* y de sus subsectores en el empleo industrial de la región también disminuyó entre 1991 y 2000, con una leve recuperación en 2001.

Gráfico VIII-43

Participación del sector *cueros y calzado* en la producción industrial de Bogotá y Cundinamarca

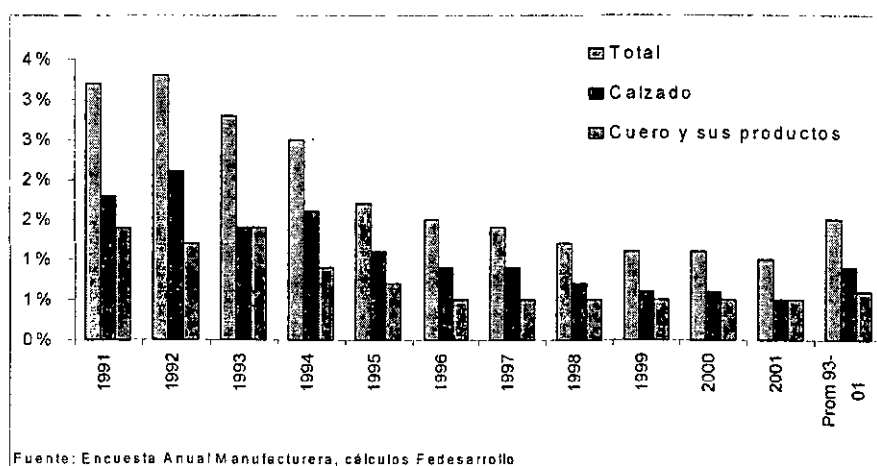
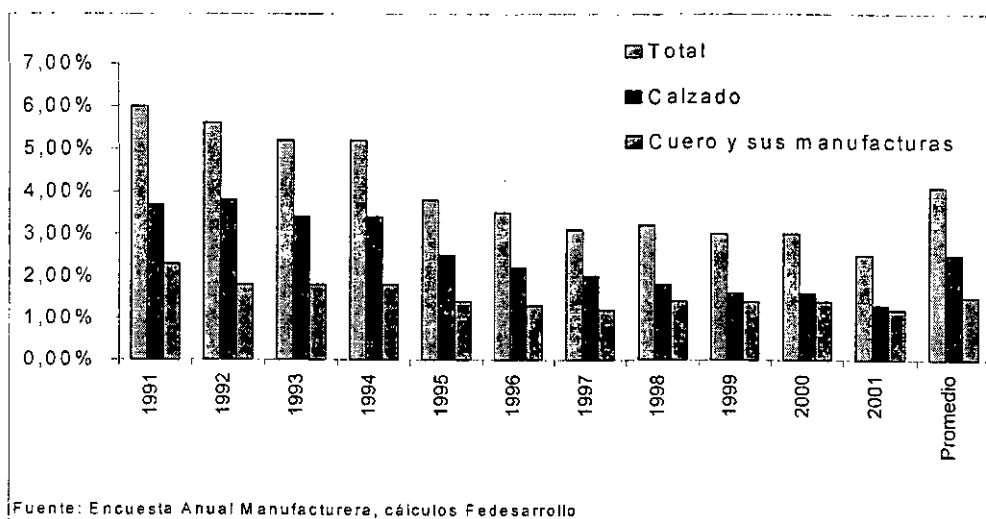


Gráfico VIII-44

Participación del sector *cuero y calzado* en el empleo de Bogotá y Cundinamarca



Las cifras revelan una alta concentración de las actividades productivas del subsector *cuero* del país en la región Bogotá-Cundinamarca. El Cuadro VIII.D-1 muestra, con datos de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) a nivel de establecimiento, que el subsector de *cuero* de Bogotá-Cundinamarca representó en promedio 46,1% de las empresas del subsector del país en el período 1993-2001. Por su parte, el subsector de *calzado* está medianamente concentrado en la región frente al promedio nacional, pues representó en promedio 33,5% de los establecimientos del subsector del país en igual lapso.

Cuadro VIII.D-1

Utilización de insumos y producción de los subsectores del sector *Cuero y calzado* en Bogotá y Cundinamarca, cifras en miles de pesos de 2003, promedio 1993-2001

Variable	Cuero	Calzado
Empleo Calificado	535	842
Empleo No Calificado	2.277	3.627
Capital	35.320.255	52.398.784
Insumos	69.058.728	91.725.731
Energía (kw)	6.890.636	14.314.540
Producción	103.521.106	169.474.921
No.de establecimientos	37	51
Por establecimiento, (miles de \$ de 2003)		
Empleo Calificado	14	16
Empleo No Calificado	61	68
Capital	963.732	997.226
Insumos	1.804.873	1.713.209
Energía (kw)	181.569	275.237
Producción	2.778.792	3.243.929
No.de establecimientos	37	51
Totales por subsector, % sobre el total de país		
Empleo Calificado	42,4	42,3
Empleo No Calificado	41,2	40,3
Capital	29,1	53,6
Energía (kw)	29,0	41,4
Insumos	18,6	44,0
Producción	31,1	41,0
No.de establecimientos	46,1	33,5

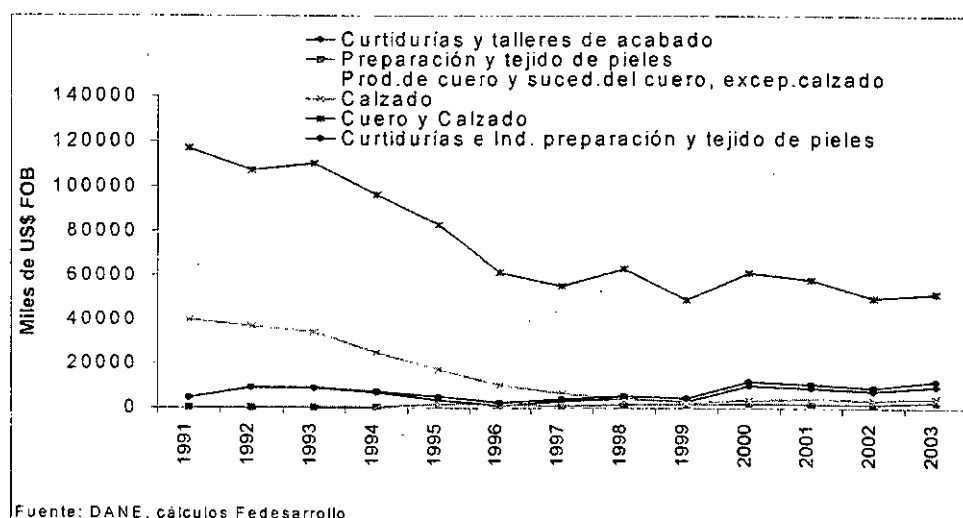
Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE-EAM

De otro lado, 41% y 31% en promedio de la producción en el sector de *calzado* y en el sector *cuero*, respectivamente, se generó en Bogotá-Cundinamarca entre 1993 y 2001. A

su vez, el sector de *cuero y calzado* de la región aglutina alrededor de 42% del empleo calificado y el 40% del empleo no calificado total del sector en el país en el período mencionado. De las cifras de la EAM, cabe destacar además que más de la mitad del capital utilizado en el sector *calzado* se encuentra en Bogotá-Cundinamarca.

Como se observa en el Gráfico VIII-45, las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca de *cuero y calzado* han venido disminuyendo en años recientes. El sector ha reducido sus ventas al exterior a una tasa anual promedio de -6,5% entre 1991 y 2003. Sin embargo, tres de los cinco subsectores que componen *cuero y calzado* han tenido tasas de crecimiento promedio anuales positivas en sus exportaciones: *Curtidurías y talleres de acabado* (6,7%), *Preparación y tejido de pieles* (30%) y *Curtidurías e industrias de preparación y tejido de pieles* (8,7%). Aún así, la reducción en las exportaciones de *productos de cuero y sus sucedáneos* (5,8%) y *calzado* (17%) fue tan contundente que las exportaciones del sector se contrajeron como un todo.

Gráfico VIII-45
Exportaciones del sector de *cuero y calzado* de Bogotá-Cundinamarca,
1991–2003, Sectores CIIU 4 dígitos

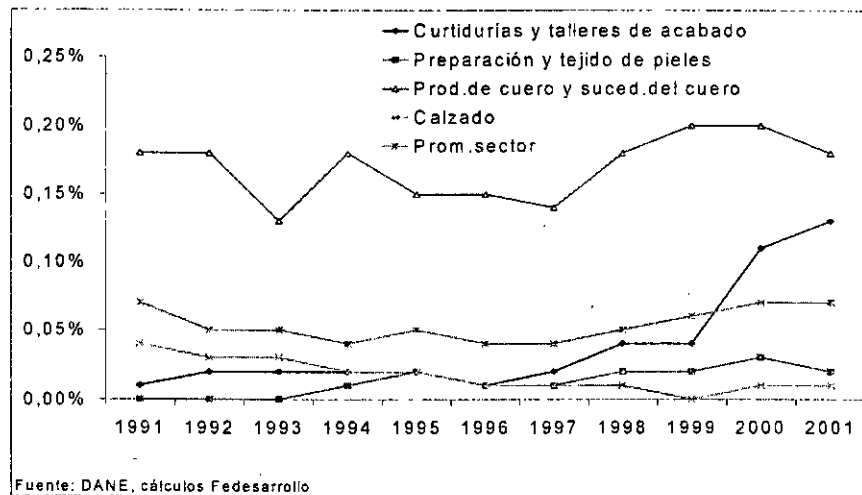


En términos generales, el sector de *cuero y calzado* no se ha caracterizado por tener un índice de *apertura exportadora* muy alto. Aunque algunos de sus subsectores, como el de *productos de cuero y sus sucedáneos*, y el de *curtidurías y talleres de acabado*, han aumentado significativamente la proporción de bienes exportados como porcentaje de su

producción, en el agregado el sector realizó ventas al exterior por sólo 0,05% en promedio de su producción entre 1991 y 2001.

Gráfico VIII-46

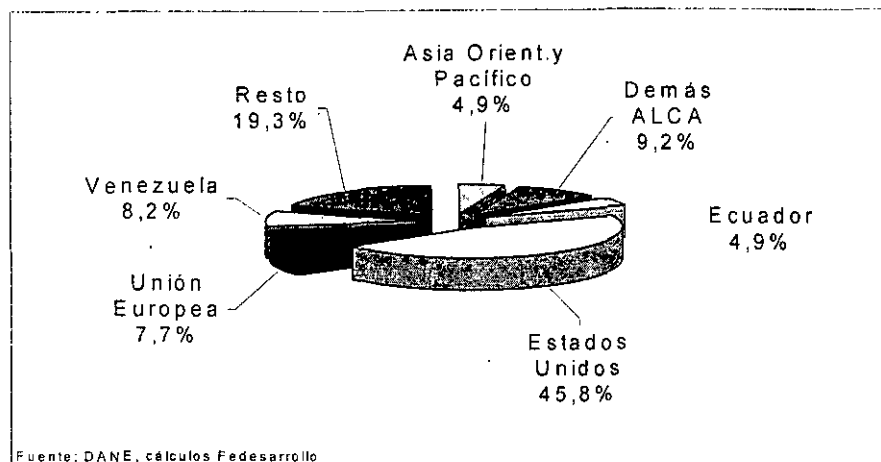
Apertura Exportadora del sector cuero y calzado, Bogotá-Cundinamarca, 1991 – 2003



A pesar de su baja apertura exportadora, el sector tiene muchos intereses en juego en el marco de la negociación de un TLC con Estados Unidos. El Gráfico VIII-47 muestra que el principal destino de las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca de *cuero y calzado* es el mercado estadounidense, con una participación promedio de 45,8% en el período 1998-2002. Los siguientes destinos importantes de las exportaciones del sector *cuero y calzado* de la región en igual lapso son, en su orden, Venezuela (8,2%), Unión Europea (7,7%), Asia Oriental y el Pacífico (4,9%) y Ecuador (4,9%).

Gráfico VIII-47

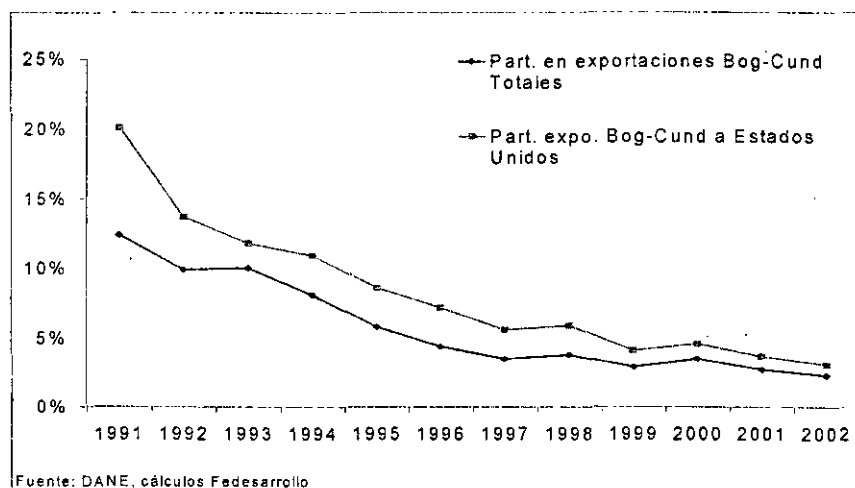
Cuero y calzado: principales destinos de exportación de Bog.-Cund, distribución porcentual, período promedio 1998 – 2002



Las exportaciones del sector hacia Estados Unidos han seguido la misma tendencia descendente documentada en el Gráfico VIII-45 para las ventas a todos los destinos. Como se puede observar en el Gráfico VIII-48, la participación de las exportaciones del sector hacia Estados Unidos, como proporción del total de las ventas a ese mercado, pasó de 20% en 1991 a 3% en 2001.

Gráfico VIII-48

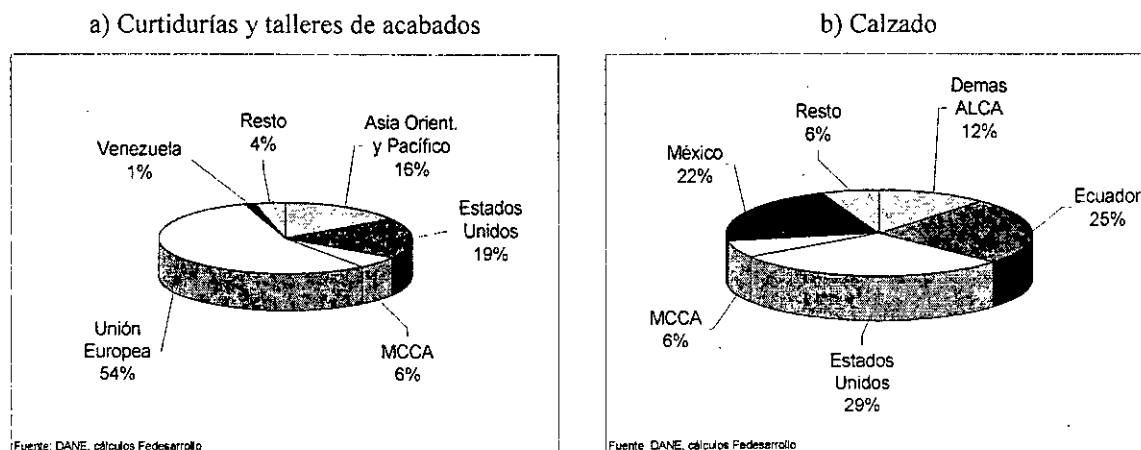
Participación porcentual del sector *cuero y calzado* en el total regional a todos los destinos y a Estados Unidos



El Gráfico VIII-49 contiene los principales destinos de las exportaciones de los dos subsectores con mayor crecimiento reciente de las ventas externas a Estados Unidos en 2003 respecto al año anterior: *curtidurías y talleres de acabados y calzado*. Este último renglón sufrió un impulso importante a raíz de la inclusión de este producto en las preferencias ATPDEA (ver sección III.A.4). Así, en 2003 Estados Unidos se convirtió en el principal destino de las exportaciones de calzado de la región. En cuanto a *curtidurías y talleres de acabados*, Estados Unidos es el segundo destino con una participación de 18,6%. Este fenómeno obedeció principalmente a la crisis observada en el mercado venezolano, que impulsó a los empresarios del sector a incursionar con mayor profundidad en el estadounidense.

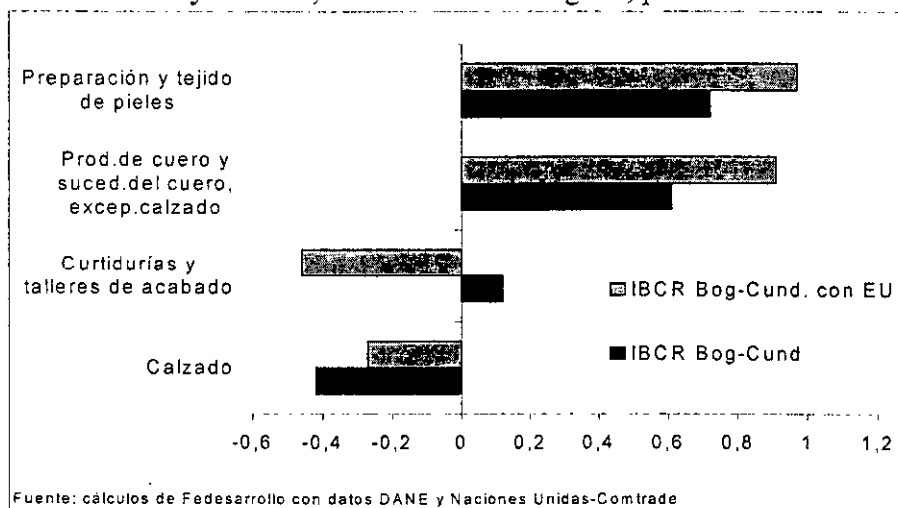
Gráfico VIII-49

Productos del sector de cuero y calzado de Bog.-Cund. con mayor crecimiento de las exportaciones a EE.UU., principales destinos de exportación, distribución porcentual, 2003



Por último, cabe señalar que según el IBCR de Bogotá-Cundinamarca frente al mundo, estimado para el período 1998-2002, la región es exportadora neta de todos los subsectores que componen el sector de *cuero y calzado*, con excepción de este último. Al analizar el IBCR específico de la región con Estados Unidos, el subsector de *curtidurías y talleres de acabado* se suma a *calzado* como renglones netamente importadores.

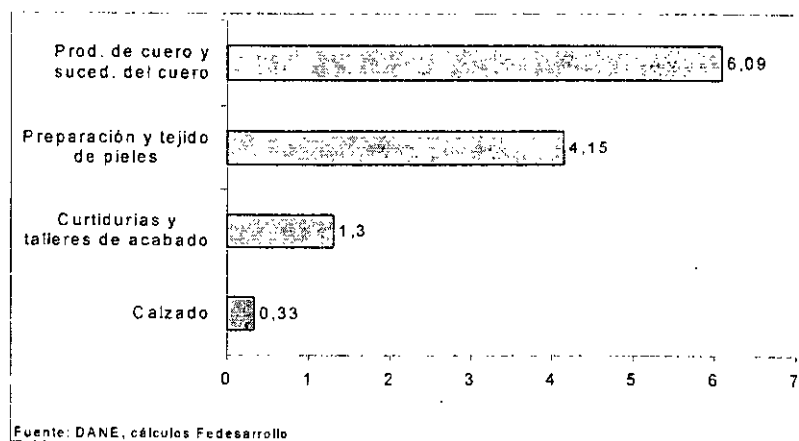
Gráfico VIII-50
Índice de Balanza Comercial Relativa de Bogotá-Cundinamarca
Sector cueros y calzado, Sectores CIU 4 dígitos, promedio 1998-2002



VIII.D.2. Resumen de los resultados de competitividad relativa

En la sección III.C.1.a) se discutió que según el IVCR hay tres productos del subsector de *cueros* de la región que son competitivos en materia de comercio exterior. Estos sectores son los siguientes: *productos de cuero y sus sucedáneos* (puesto 6 entre 26 productos mineros e industriales competitivos según el IVCR), *preparación y tejido de pieles* (puesto 8) y *curtidurías y talleres de acabado* (puesto 3). El Gráfico VIII-51 resume estos resultados, destacando con una barra de color gris el valor del IVCR de *calzado* que al ser inferior a la unidad se considera como no competitivo.

Gráfico VIII-51
Cuero y calzado: resultados IVCR, período promedio 1998 – 2002



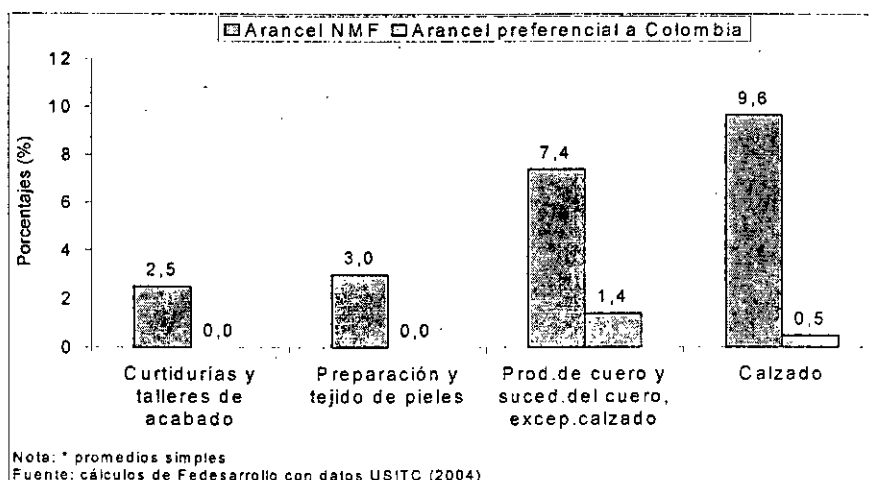
Al analizar el *Índice de Intensidad Importadora* de Estados Unidos, se señaló en la sección III.C.1.b) que ese país tiene vocación importadora de bienes del subsector de *productos de cuero y sus sucedáneos*. De esta manera, este subsector registró una alta complementariedad comercial con Estados Unidos.

VIII.D.3. Condiciones de acceso a Estados Unidos y principales proveedores

El Gráfico VIII-52 muestra el promedio del arancel NMF para sectores de cuero y calzado aplicado por Estados Unidos a todos aquellos países con los cuales no tiene acuerdos comerciales y para los que tampoco aplica preferencias de forma unilateral. Este promedio se compara con el arancel preferencial vigente para Colombia. Se observa que el sector de cuero y calzado enfrenta barreras arancelarias muy bajas para ingresar al mercado estadounidense, en virtud de las preferencias que ese país nos otorga.

Gráfico VIII-52

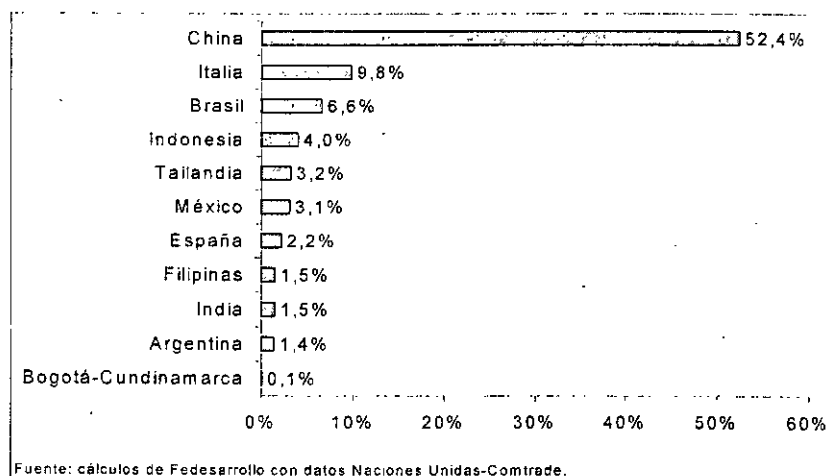
Condiciones de acceso a Estados Unidos: Sectores CIU 3 dígitos, promedios simples*



Cabe señalar que EE.UU. es el principal importador de calzado en el mundo, pues adquirió un valor promedio anual de US\$ 31.646 millones en calzado entre 1997 y 2003. El principal proveedor de Estados Unidos de productos pertenecientes al sector de *cuero y calzado* es China, con una participación promedio de 52,4% en el período 1997-2003

(ver Gráfico VIII-53). Otros países con una participación importante en el mercado de importación estadounidense, en igual lapso, son los siguientes: Italia (9,8%), Brasil (6,6%), Indonesia(4%) y Tailandia (3,2%). La región Bogotá-Cundinamarca participa apenas con 0,1% del total de las compras externas de calzado realizadas por EE.UU. entre 1997 y 2003.

Gráfico VIII-53
Principales proveedores de *cuero y calzado* a Estados Unidos, promedio 1997-2003

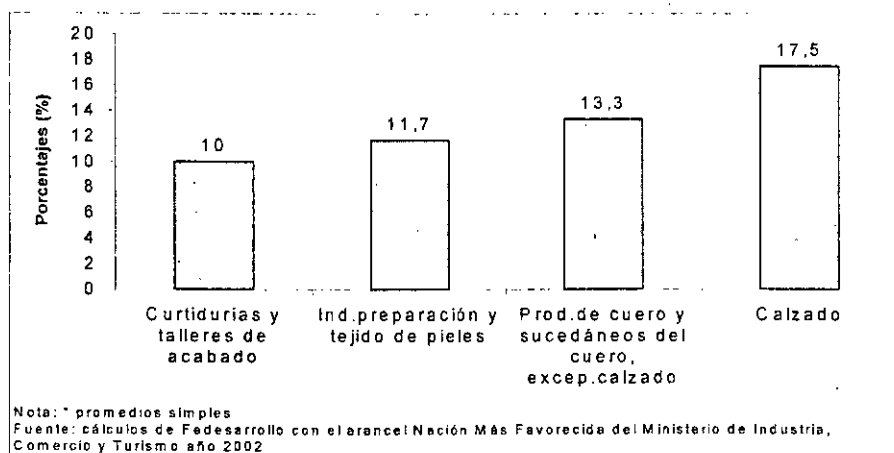


VIII.D.4. Condiciones de acceso al mercado colombiano y origen de las importaciones

El arancel NMF que impone Colombia a los productos del sector *cuero y calzado* se presentan en el Gráfico VIII-54. Si bien las barreras arancelarias son superiores a 20%, cabe señalar que el segmento de calzado ha sido históricamente golpeado por el fenómeno del contrabando.

Gráfico VIII-54

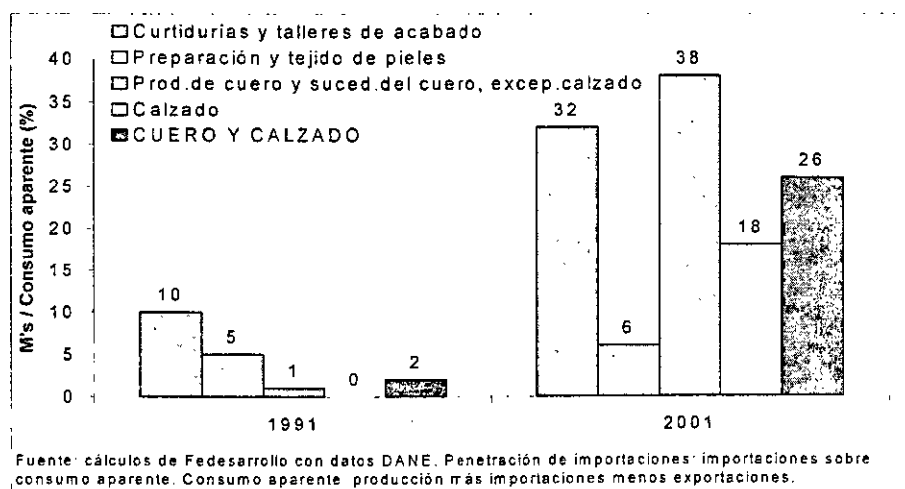
Acceso al mercado colombiano: Sectores CIU 4 dígitos, promedio arancel NMF*



Al analizar la evolución de la *penetración de importaciones* del sector en la región es claro que el valor de las compras externas de todos los subsectores de cuero y calzado, excepto *preparación y tejido de pieles*, han aumentado significativamente entre 1991 y 2001 (ver Gráfico VIII-55). Para el sector agregado de *cuero y calzado*, se destaca del Gráfico VIII-55 que la participación de las importaciones en el consumo aparente pasó de 2% en 1991 a 26% en 2001.

Gráfico VIII-55

Cuero y calzado: penetración de importaciones de Bogotá-Cundinamarca



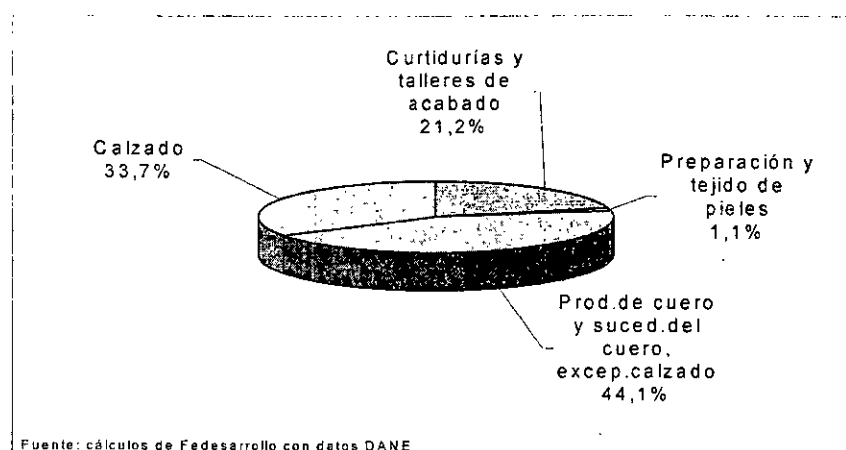
El Gráfico VIII-56 señala que en promedio 44% de la importaciones del sector de cueros y calzado entre 1998 y 2002 correspondieron a *productos de cuero y sus sucedáneos*. A su vez, el subsector de calzado representó 33,7% del promedio de las compras externas

del sector, 21,1% de *curtidurías y talleres de acabado* y apenas el 1% de *preparación y tejido de pieles* en igual lapso.

Se destaca, por último, que 47,5% en promedio de las compras externas de este sector de Bogotá-Cundinamarca tuvieron como origen Asia Oriental y el Pacífico en el período 1998-2002. Estados Unidos fue el segundo proveedor de la región, con una participación promedio de 14,3% del total importado en igual lapso. La Unión Europea (10% en promedio en 1998-2002), Mercosur (8,7%) y Chile (6,7%) son otros países de origen de significancia en cuanto a las importaciones de cuero y calzado de la región.

Gráfico VIII-56

Importaciones de productos de *cuero y calzado* de Bogotá-Cundinamarca: distribución porcentual, período promedio 1998-2002



VIII.D.5. Resultados sectoriales de la encuesta de Fedesarrollo

A continuación se discuten los aspectos más sobresalientes de la encuesta de Fedesarrollo para los empresarios del sector industrial de *Cuero y calzado* (CIU 323 y 324) de Bogotá-Cundinamarca. Un total de 12 empresas de 270 que componen la muestra encuestada afirmó pertenecer a este sector. Cabe recordar que el análisis del porcentaje de respuestas correspondiente al total industrial se encuentra en la sección VII de este capítulo.

Las respuestas del sector de *cuero y calzado* a la encuesta son similares a los resultados generales. Según los resultados, 25% de los empresarios del sector afirmó que exporta o ha exportado en los últimos 3 años a Estados Unidos (21,9% para el agregado de la

encuesta). Los empresarios del sector revelaron que entre las principales razones para no exportar se encuentra la falta de capacidad para atender un mercado más grande, lo cual se vincula con el dominio de la estructura microempresarial en la producción de cuero y calzado en la región.

Sin embargo, es notable que 80% de los empresarios del sector de cuero y calzado que no exportan a ese país espera poder vender segmentos su producción en el mercado estadounidense si se materializa el TLC (54% para el agregado de la encuesta). Del total de empresarios de este sector encuestados, sólo 25% afirmó que utiliza insumos importados de Estados Unidos (53,1% para el agregado de la encuesta), por lo cual el TLC no traería grandes ganancias en competitividad de poder acceder a insumos de ese país a menores costos.

La gran mayoría de los empresarios de *cuero y calzado* sostuvieron que no enfrentan competencia importante en el mercado local por parte de producto importado de EE.UU.. De hecho, 8,3% de los encuestados señaló que no enfrenta ninguna competencia en el mercado interno por parte de productos importados y 41,7% afirmó que esa competencia se limita a menos de 25% del mercado local.

Por último, se destaca que el sector de cuero y calzado favorece la reorientación de su producción hacia la exportación y una mayor especialización de las líneas de producción como estrategias para enfrentar a futuro la mayor competencia internacional.

VIII.D.6. Reflexiones finales

En el taller con los empresarios de *cuero y calzado* de la región, se afirmó que un TLC con Estados Unidos implicaría mayores posibilidades de exportación por parte del sector a ese importante mercado. Para alcanzar este objetivo se identificaron algunos aspectos claves sobre los cuales el sector debe desarrollar acciones concretas. En primer lugar, las asociaciones entre microempresas y *Pymes* para exportar será crucial para alcanzar las mayores escalas de producción que exige un gran mercado. En segundo término, los productores de *cuero y calzado* de la región deben propender por especializarse en nichos de mercado específicos. La ventaja comparativa del país en general en este sector está en

producciones especializadas de bajos volúmenes de producción, lo que nos aleja de los segmentos en los que compiten países como China.

En tercera instancia, la mayor agregación de valor de la cadena será de gran importancia para que el sector recobre dinamismo en los mercados internacionales. De forma análoga a los textiles y confecciones, la producción de cuero y calzado debe estar ligada a la cadena internacional de valor (*demand-driven value chain*), que requiere la posibilidad de cambiar de diseños para atender los cada vez más frecuentes cambios en la moda.

Entre algunos de los factores que inciden negativamente sobre la competitividad de la cadena de *cuero y calzado*, se señaló que la manufactura de cuero en el país cuenta con varias deficiencias. Entre éstas se destaca, por un lado, el mal manejo del ganado y la inseguridad que afectan la producción de cuero crudo. Por otro lado, existe una alta informalidad en las pequeñas curtiembres y sus deficientes técnicas productivas, que resultan ser poco amigables con el medio ambiente. En este sentido, cabe destacar que una amenaza futura para el sector podría provenir de una posible imposición de normas ambientales para las curtiembres por parte de países en desarrollo.

Por último, un aspecto que genera gran inquietud entre las empresas del sector de cuero y calzado son los posibles efectos del reciente acuerdo entre la Comunidad Andina y MERCOSUR, pues Brasil tiene grandes fortalezas en la producción de calzado. De hecho, cabe señalar que en términos generales el sector enfrenta competencia en el mercado local en los eslabones finales, mientras ésta no es significativa en las materias primas de la cadena. Ante este panorama, el empresariado de la región está buscando mejorar su capacidad de gestión y la ingeniería de sus procesos para poder enfrentar esta eventual mayor competencia en el mercado interno de calzado.

VIII.E. *Químicos y petroquímica*

El sector de *Químicos y petroquímica* está compuesto por los subsectores de *Fabricación de sustancias químicas industriales* (CIIU 351), *Fabricación de otros productos químicos* (CIIU 352), *Fabricación de productos de caucho* (CIIU 355), y *Fabricación de productos de plástico* (CIIU 356). A continuación se presenta un listado más detallado de las subcategorías que componen estos subsectores, en el cual se constata la complejidad del sector *Químicos y petroquímica* así como la diversidad de bienes finales del mismo.

Cuadro VIII.E-1
Sector *químicos y petroquímica* - Sectores CIIU revisión 2

CIIU	Descripción
351	Fabricación sustancias químicas industriales
3511	Sustancias químicas ind.básicas, excep. abonos
3512	Abonos y plaguicidas
3513	Resinas sintéticas, mat.plásticas y fibras artificiales
352	Fabricación otros productos químicos
3521	Pinturas, barnices y lacas
3522	Productos farmacéuticos y medicamentos
3523	Jabones y otros productos de tocador
3528	Fabricación diversos productos químicos
3529	Fabricación productos químicos n.e.p.
355	Fabricación productos de caucho
3551	Fabricación de llantas y neumáticos
3559	Fabricación de productos de caucho n.e.p.
356	Fabricación de productos de plástico

VIII.E.1. *Características generales*

En el agregado, el sector de *Químicos y petroquímica* representó 8,6% del PIB nacional y 6% del PIB regional en 2000. En ese mismo año el subsector de *Químicos básicos y elaborados (excepto productos de plástico y caucho)* representó el 6,3% del PIB nacional y 4,4% del PIB regional. Por su parte, el subsector *Productos plásticos y de caucho* representó 2,2% y 1,5% del PIB nacional y el PIB regional, respectivamente, en el mismo año. Así, estos dos subsectores son los más importantes de toda la cadena analizada en esta subsección.

El sector *Químicos y petroquímica* tuvo una participación promedio del 25,7% en la producción industrial y del 19,1% en el empleo industrial de la región entre 1991 y 2001. Al evaluar la evolución de la participación del sector en la producción y el empleo industrial de Bogotá-Cundinamarca (ver Gráfico VIII-57) se observa que estas proporciones se mantuvieron relativamente estables durante ese mismo lapso.

Gráfico VIII-57

Participación del sector *químicos y petroquímica* en el empleo y la producción industrial de Bogotá y Cundinamarca

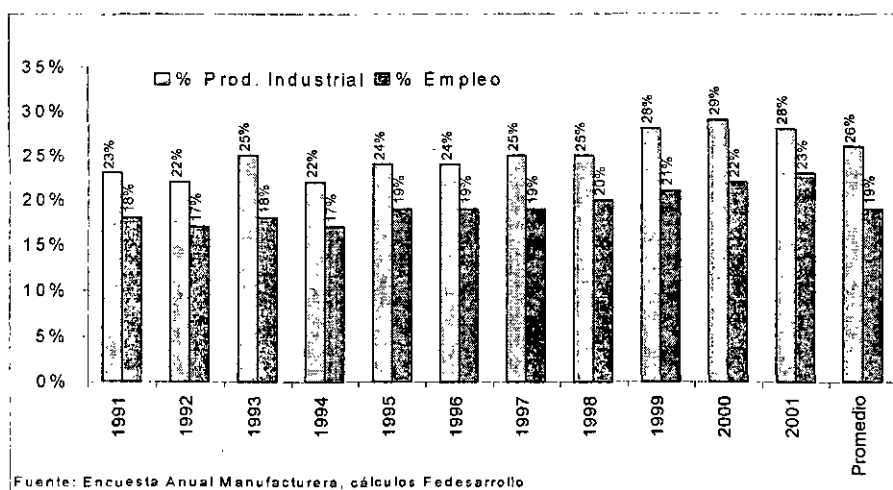
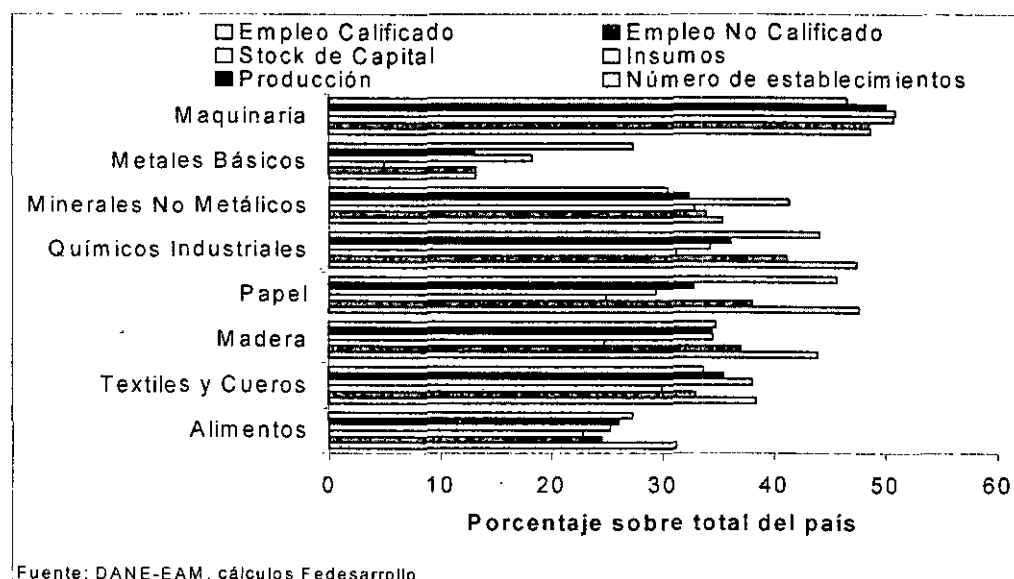


Gráfico VIII-58

Utilización de insumos y producción de la industria manufacturera en Bogotá y Cundinamarca, sectores CIU-2, promedio 1993-2001

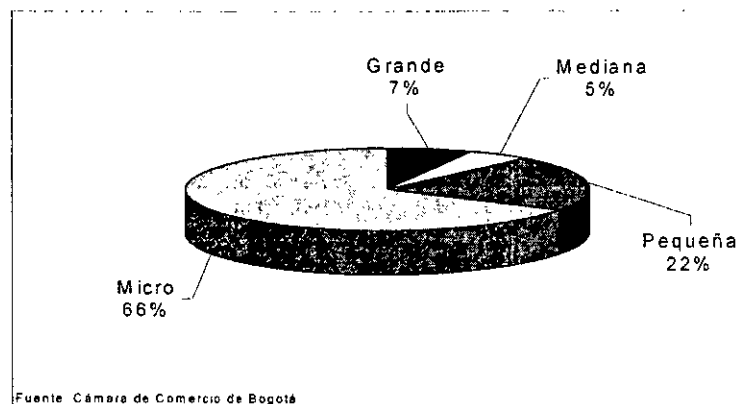


Si se catalogan los sectores industriales de acuerdo con el empleo que generan dentro de la región, el subsector de *Químicos industriales* ocupa el segundo lugar después del sector de *Maquinaria* (ver Gráfico VIII-58). Al considerar la utilización de insumos y el empleo de capital, el sector de *Químicos industriales* se encuentra en el cuarto y tercer lugar, representando 31,2% y 34,3% del total del país en este sector, respectivamente. En cuanto al valor de la producción, este sector se ubica en el segundo lugar después de *Maquinaria*.

El sector se caracteriza por tener una estructura de propiedad relativamente poco concentrada. Según datos de la Cámara de Comercio de Bogotá, en el presente año existen cerca de 2.400 establecimientos dedicados a actividades de producción de químicos y petroquímicos. De éstos, 66% son microempresas y 22% pequeñas empresas (ver Gráfico VIII-59). Apenas el 5% son empresas medianas y 7% grandes.

Gráfico VIII-59

Distribución de las empresas sector *químicos y petroquímica* de Bogotá-Cundinamarca



De otra parte, el sector ha logrado avanzar lentamente hacia los mercados externos. La dinámica de las exportaciones presentada en el Gráfico VIII-60 muestra como el sector de *Químicos y petroquímica* de la región Bogotá-Cundinamarca, en tres de sus seis subsectores, ha logrado mantener y en algunos casos aumentar un nivel importante de ventas al exterior. Durante el periodo analizado (1991-2003), las exportaciones del subsector de *Otros productos químicos* creció a una tasa anual promedio de 16,1%, el

subsector de *productos de plástico* 16,9%, y el subsector de *sustancias químicas industriales* 21,3%.

Gráfico VIII-60

Exportaciones del sector químicos y petroquímica de la región Bogotá-Cundinamarca, 1991–2003 - Sectores CIIU 3 dígitos

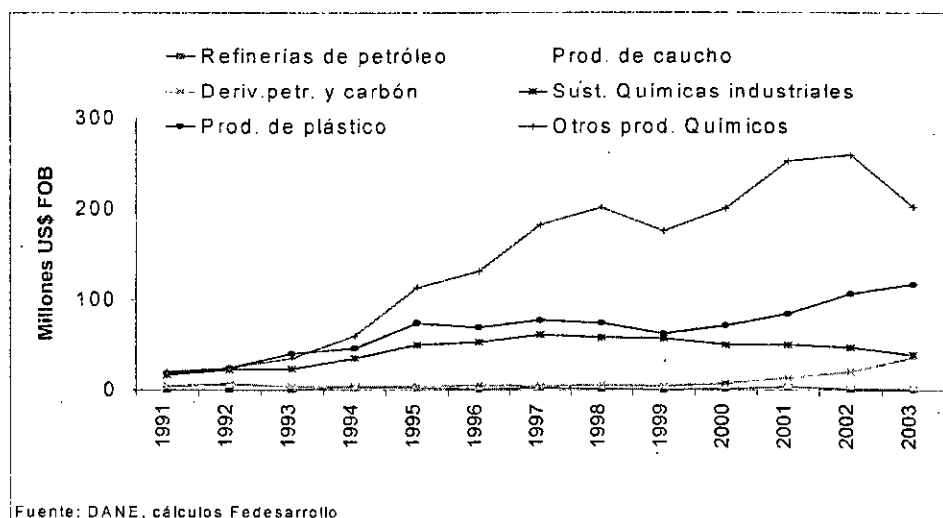
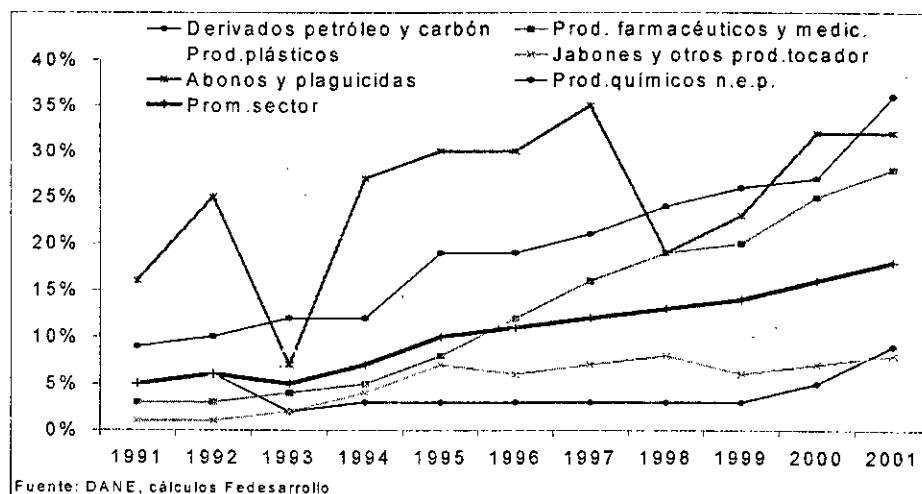


Gráfico VIII-61

Apertura exportadora *Químicos y petroquímica*, (Exportaciones / Producción), región Bogotá-Cundinamarca, sectores CIIU 4 dígitos, 1991 – 2003



El fortalecimiento de la orientación externa del sector *Químicos y petroquímica* se confirma al analizar la evolución de las exportaciones como proporción de la producción industrial en los subsectores analizados (ver Gráfico VIII-61). De hecho, el sector pasó de

exportar el 5% de su producción en 1991 a vender en el exterior 18% de la misma en el año 2003.

El principal destino de exportación del sector es Venezuela, con una participación promedio sobre el total de las exportaciones del sector en la región de 29,9% entre 1998 y 2002. En segundo lugar se ubica Ecuador (16%) y después Perú (10,7%) (ver Gráfico VIII-62). Aunque hacia Estados Unidos la región sólo exportó en promedio 4,7% en los años mencionados, la participación del sector *Químicos y petroquímica* de la región en las exportaciones totales hacia ese país ha tendido a incrementarse (ver Gráfico VIII-63). En efecto, en 2003 las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca de productos de este sector representaron 20% de las exportaciones totales del país y 5,5% de las exportaciones a Estados Unidos. A su vez, estos porcentajes fueron de 19,4% y 2,8%, respectivamente, para el período promedio 1998-2002.

Gráfico VIII-62

Principales destinos de exportación sector *Químicos y petroquímica* de la región Bogotá-Cundinamarca, distribución porcentual, promedio 1998 – 2002

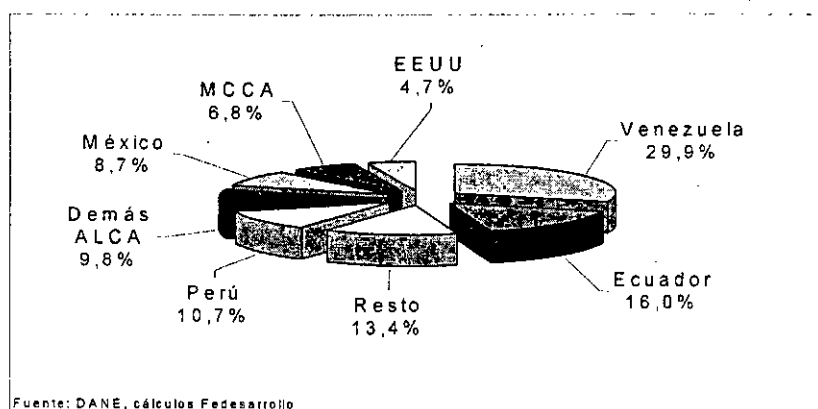
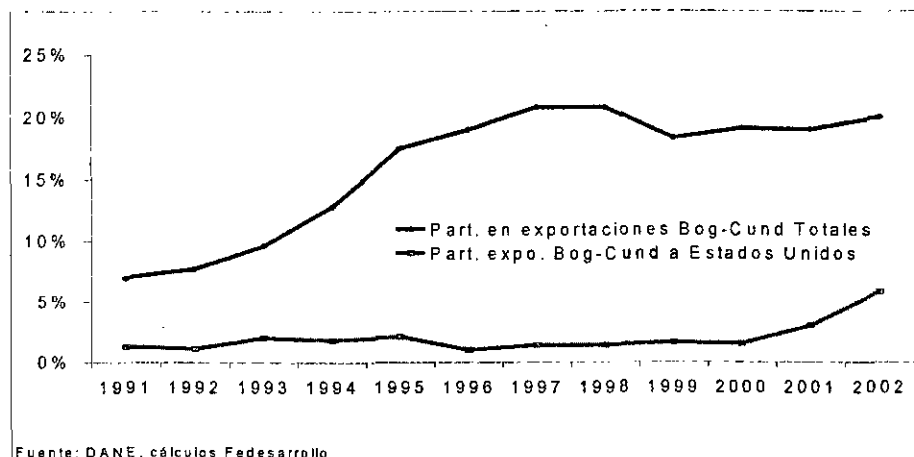


Gráfico VIII-63

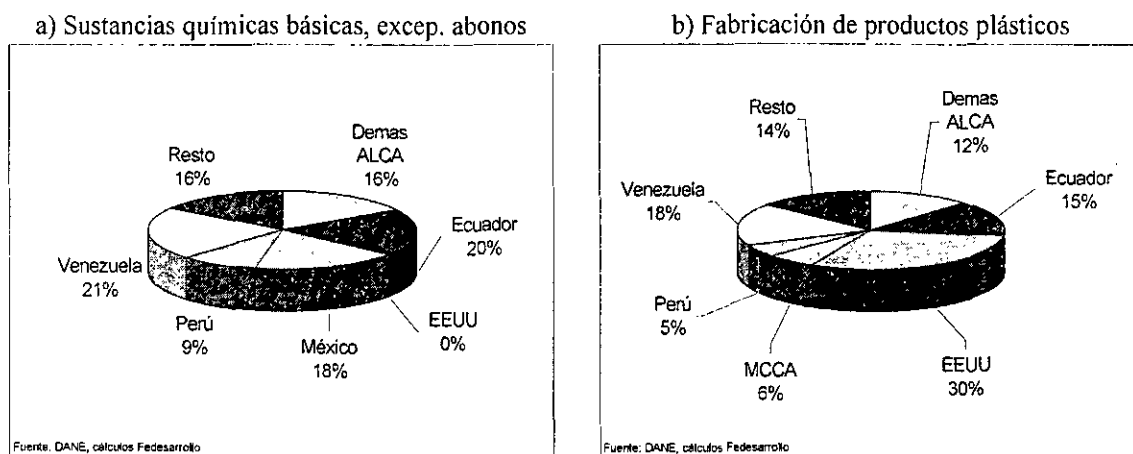
Participación porcentual exportaciones sector *químicos y petroquímica* en el total regional a todos los destinos y a Estados Unidos, Bogotá-Cundinamarca, 1998 – 2003



El principal destino de las exportaciones del subsector de *Sustancias industriales básicas* en 2003 fue Venezuela (21,8%), seguida por Ecuador (19,5%), México (17,8%) y Perú (9,3%) (ver Gráfico VIII-64a). Para el subsector de *Fabricación de productos plásticos* el principal mercado de exportación fue Estados Unidos (30,1%), seguido por Venezuela (17,5%) y Ecuador (14,7%) en ese mismo año (ver Gráfico VIII-64b).

Gráfico VIII-64

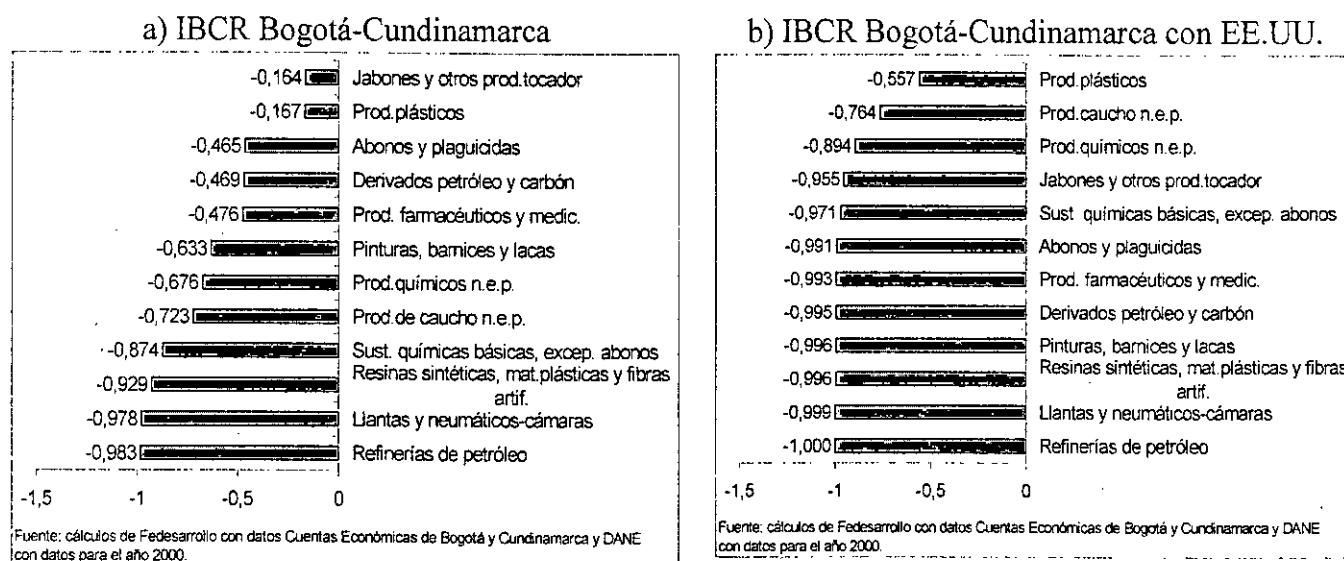
Exportaciones sector químicos y petroquímica
Principales productos de exportación Bogotá-Cundinamarca, 2003



Como lo indica el Gráfico VIII-65 a y b, ningún producto del sector *Químicos y petroquímica* de Bogotá-Cundinamarca es exportador neto según el *Índice de Balanza*

Comercial Relativa. De hecho, en todos los subsectores la región resulta ser netamente importadora de los mismos, ya sea en su relación comercial con el mundo o con Estados Unidos.

Gráfico VIII-65
Índice de Balanza Comercial Relativa sector *químicos y petroquímica*
Sectores CIIU 4 dígitos, promedio 1998-2002

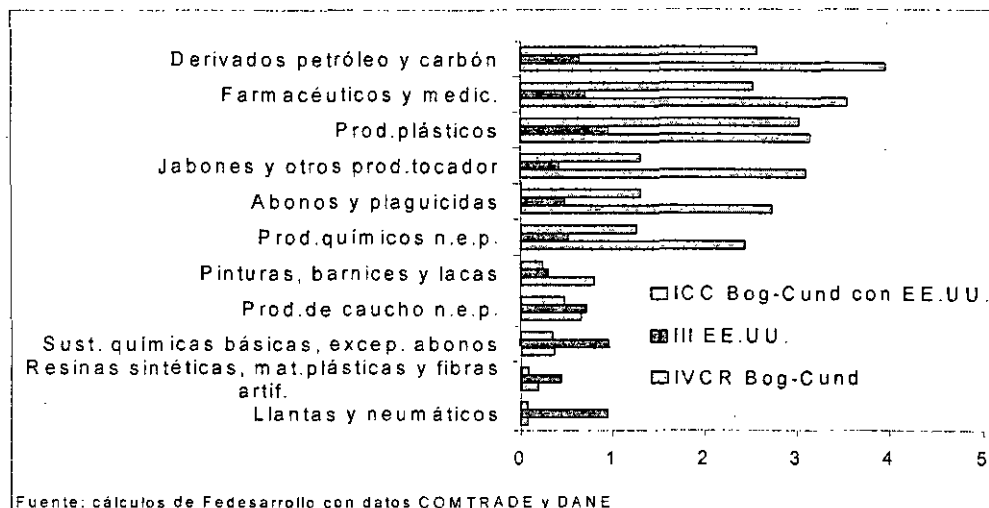


VIII.E.2. Resumen de los resultados de competitividad relativa

A diferencia del resultado que muestra el análisis de IBCR, por medio del *Índice de Ventaja Competitiva Revelada* (IVCR) se identifican varios subsectores de *Químicos y petroquímica* como competitivos en materia de comercio exterior (ver Gráfico VIII-66). En el subconjunto de los 26 sectores competitivos de la región, se encuentran los siguientes subsectores del sector clasificados como competitivos: *Productos farmacéuticos y médicos* (puesto 10), *Fabricación de productos de plástico* (puesto 11), *Jabones y otros productos de tocador* (puesto 12), *Abonos y plaguicidas* (puesto 13), y *Productos químicos n.e.p.* (puesto 15).

Al analizar el *Índice de Intensidad Importadora* de Estados Unidos de forma simultánea con el IVCR, se encontró que cinco subsectores de *Químicos y petroquímica* cuentan con complementariedad comercial con Estados Unidos, es decir que presentan un ICC mayor que la unidad (ver Gráfico VIII-66).

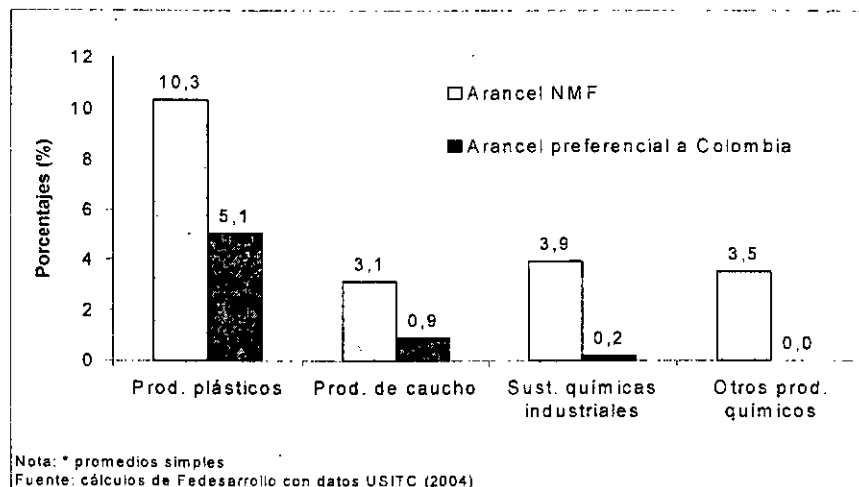
Gráfico VIII-66
Resumen competitividad sector químicos y petroquímica
Región Bogotá-Cundinamarca, promedio 1998 – 2002



VIII.E.3. Condiciones de acceso a Estados Unidos y principales proveedores

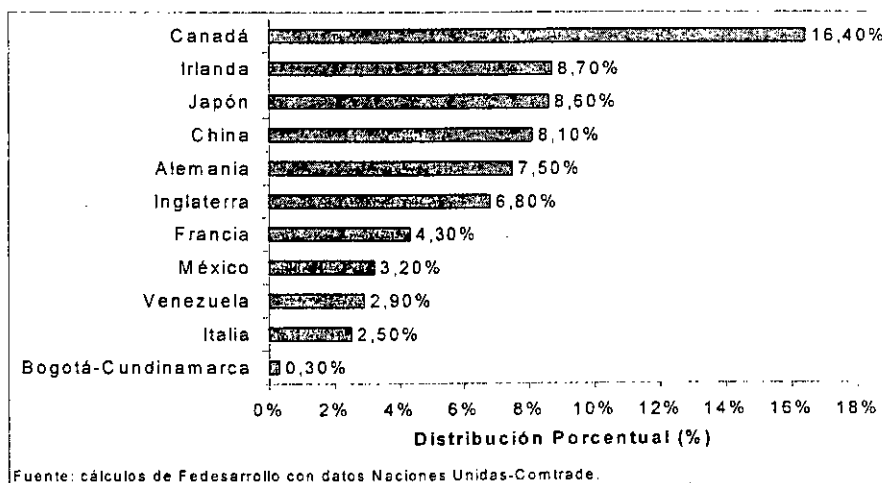
El sector analizado en esa subsección enfrenta barreras arancelarias relativamente bajas para ingresar al mercado estadounidense. El Gráfico VIII-67 presenta el arancel NMF y el arancel preferencial que ese país otorga a Colombia para los cuatro grandes subsectores de *Químicos y petroquímica*. Es evidente que sólo en el caso de *Productos plásticos* el promedio arancelario aplicado por ese país a Colombia es significativo (5,1%). Para el subsector de *Productos de caucho* el arancel es apenas 0,9% y para *Sustancias químicas industriales* 0,2%.

Gráfico VIII-67
Condiciones de acceso a Estados Unidos*
Sectores CIIU 3 dígitos, promedios simples



El abastecimiento de productos del sector en el mercado de Estados Unidos está relativamente concentrado en un reducido número de proveedores. El Gráfico VIII-68 muestra que el principal proveedor de productos químicos y petroquímicos de Estados Unidos es Canadá, con una participación de 16,4%. Los siguientes cinco proveedores representan el 56,1% de las importaciones estadounidenses de estos productos: Irlanda (8,7%), Japón (8,6%), China (8,1%), Alemania (7,5%) e Inglaterra (6,8%). De los países listados en el gráfico, solamente Canadá y México cuentan con preferencias arancelarias de EE.UU. en virtud de los acuerdos comerciales que tienen los mismos con ese país.

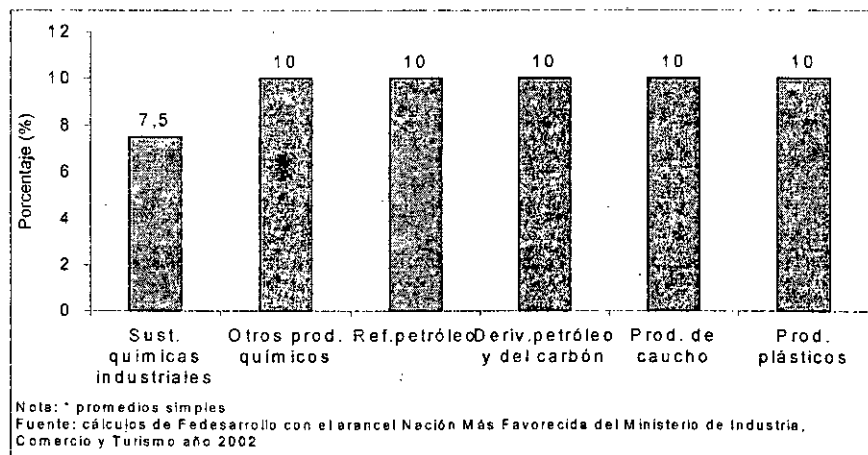
Gráfico VIII-68
Químicos y petroquímica, principales proveedores de Estados Unidos, prom.1997-2003



VIII.E.4. Condiciones de acceso al mercado colombiano y origen de las importaciones

El arancel NMF promedio aplicado a los productos importados por Colombia del sector se presentan en el Gráfico VIII-69. Para todos los subsectores el arancel promedio es de 10%, excepto para *Sustancias químicas industriales* (7,5%).

Gráfico VIII-69
Sectores CIU 3 dígitos, promedio arancel NMF*



Como sucede en el resto del mundo, en el caso de Colombia este sector ha tenido en los últimos años una marcada tendencia hacia la globalización y el comercio intra-industrial. El *índice de penetración de las importaciones* muestra cómo entre 1991 y 2001 las compras externas pasaron a representar una proporción mucho mayor del consumo aparente en algunos subsectores. En efecto, la penetración de las importaciones de productos de este sector pasó de 36% en 1991 a 41% en 2001 (ver Gráfico VIII-70).

El TLC con Estados Unidos constituye una buena oportunidad para que el sector adquiriera insumos importados más baratos. Como se verá en la siguiente sección, un significativo porcentaje de empresarios del sector en la región importa materias primas desde Estados Unidos. De hecho, el Gráfico VIII-71 ilustra que el mayor proveedor de Bogotá-Cundinamarca de *Químicos y petroquímica* del exterior es Estados Unidos, pues representó en promedio 26% de las importaciones de la región entre 1998 y 2002. La Unión Europea (25%), Venezuela (14%), Asia Oriental y el Pacífico (9%), México (6%) y Mercosur (6%) son los otros países o regiones de origen de importancia para la región en cuanto al sector objeto de análisis.

Gráfico VIII-70
Penetración de importaciones de la región Bogotá-Cundinamarca,
sector *químicos y petroquímica*

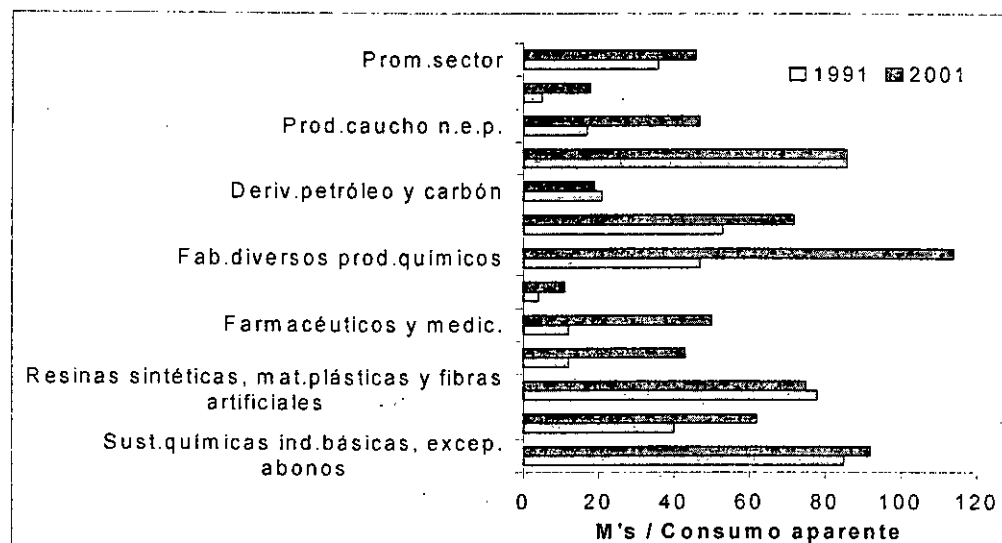
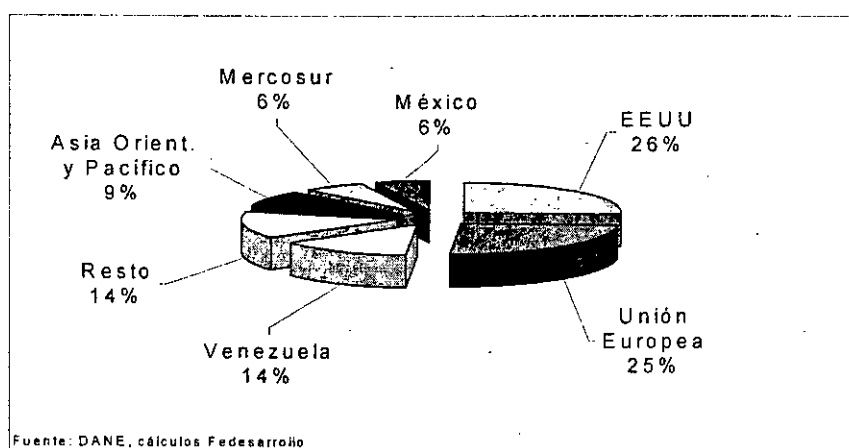


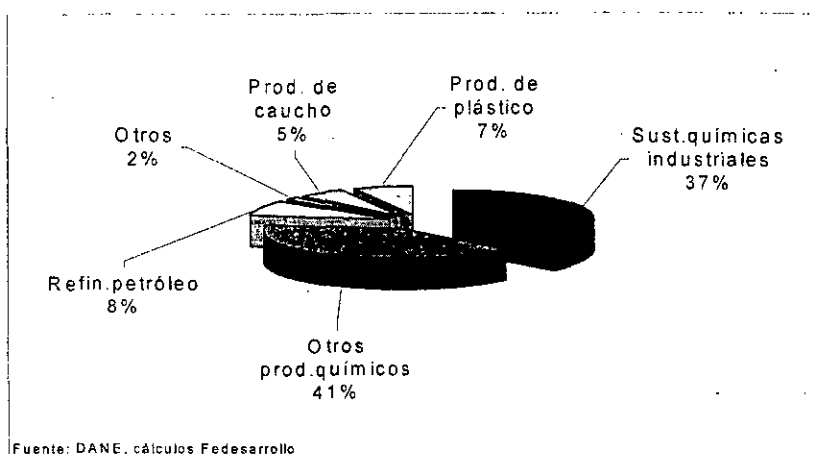
Gráfico VIII-71
Importaciones del sector *químicos y petroquímica* región Bogotá-Cundinamarca
Distribución porcentual por países de origen, promedio 1998 – 2002



Cabe destacar que la mayoría de las importaciones de la región corresponden al subsector de *Otros productos químicos*, pues el mismo representó en promedio 41% de las compras externas de la región entre 1998 y 2002. (ver Gráfico VIII-72). Le siguen en importancia, según este criterio, *Sustancias químicas industriales* (37%), *Productos de plástico* (7%) y *Productos de caucho* (5%).

Gráfico VIII-72

Importaciones de productos *químicos y petroquímicos* región Bogotá-Cundinamarca
Distribución porcentual, promedio 1998-2002



VIII.E.5. Resultados sectoriales de la encuesta de Fedesarrollo

A continuación se discuten los aspectos más sobresalientes de la encuesta de Fedesarrollo para el subconjunto de 32 empresas del sector industrial de *Químicos* (CIU 35, excepto 355 y 356) y *Fabricación de productos plásticos y de caucho* (355 y 356) de Bogotá-Cundinamarca que respondieron a la misma, de un total de 270 empresas que respondieron en todo el sector industrial de la región. Para facilitar la comparación con los resultados para el total de la muestra industrial que diligenció la encuesta, se menciona al final de los resultados de mayor interés el porcentaje de respuestas correspondiente al total industrial, las cuales ya fueron expuestas en la sección VII de este capítulo.

El mercado estadounidense no parece ser muy importante como destino de las ventas del sector de *químicos*, ya que solamente 9,4% de los empresarios del sector afirmó que exporta o ha exportado en los últimos 3 años a Estados Unidos (21,9% para el agregado de la encuesta). Aún así, cerca de 44% de los empresarios que no exportan a ese país espera poder vender segmentos su producción en el mercado estadounidense si se materializa el TLC, lo que evidencia un relativo optimismo frente al acuerdo comercial (54% para el agregado de la encuesta). Por otra parte, Estados Unidos parece ser un destino importante de las ventas al exterior de *productos de plástico y de caucho*, puesto

que 30% de los encuestados afirmó que exporta o ha exportado en los últimos 3 años a Estados Unidos. Además, 75% de los empresarios encuestados de este subsector que no exportan a ese país esperan poder vender en Estados Unidos si se materializa el TLC.

Del total de empresarios del sector *químicos*, 70% afirmó que utiliza insumos importados de Estados Unidos, y de *productos plástico y de caucho* 78,3% sostuvo que utiliza insumos importados de Estados Unidos (53,1% para el agregado de la encuesta).

El nivel de aprovechamiento de las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos es diverso dependiendo del subsector analizado. Los exportadores de *químicos* afirmaron que sólo el 10,5% de sus exportaciones aprovechan las preferencias de ATPA-ATPDEA, mientras que los exportadores de *plásticos y caucho* manifestaron que 44,3% de sus exportaciones las aprovechan esas preferencias.

Los empresarios del sector se consideran medianamente vulnerables a la competencia de Estados Unidos en el mercado nacional. El 56% de los empresarios del sector *químicos* y el 45% de los empresarios del sector de *plástico y caucho* expresaron que menos del 25% de su mercado interno o ninguno de sus productos enfrenta competencia de productos importados de Estados Unidos (72,5% para el agregado de la encuesta). Cerca del 35,5% de los encuestados del sector *químicos* tiene grandes temores de perder mercado ante mayores importaciones de EE.UU., mientras que sólo el 19% de los encuestados del sector *plástico y caucho* afirmó que tiene grandes temores de perder mercado (menos 40% para el agregado de la encuesta).

Los empresarios del sector de *químicos*, al igual que los del sector *plásticos y caucho*, identificaron como principal obstáculo para competir con bienes importados los altos costos de las materias primas nacionales, lo cual pone de relieve la importancia de aprovechar el TLC para abastecerse de insumos importados más baratos. El uso de maquinaria obsoleta (19,4% de las respuestas del sector) fue el segundo obstáculo identificado por los encuestados del sector de *plásticos y cauchos*. El 16% de los encuestados del sector *químicos* señalaron que el segundo obstáculo son los altos costos de distribución en el mercado nacional.

VIII.E.6. Reflexiones finales

La gran variedad y heterogeneidad de productos abracados en este subsector impide formular conclusiones generales acerca de la situación del mismo frente al TLC. Sin embargo, en el desarrollo del taller con empresarios de la región de firmas productoras de químicos y petroquímicos se abordaron algunos temas específicos que vale la pena mencionar. Los empresarios resaltaron la importancia del mercado andino para la exportación de varios segmentos, tales como *Químicos, pinturas, productos de aseo y tocador*. En este sentido, una mayor integración comercial con Estados Unidos no es tan relevante para todos los exportadores.

Sin embargo, como ya se mencionó, el sector *Químicos y petroquímica* de la región muestra una alta dependencia del mercado de Estados Unidos para la compra de insumos. Por lo tanto, todos los subsectores que lo componen ganarían en competitividad en un escenario de desgravación con Estados Unidos en la medida en que pueden adquirirlos a un mejor precio. Adicionalmente, un TLC con ese país sería benéfico pues aseguraría que las actuales preferencias arancelarias unilaterales vigentes para Colombia sean permanentes en el tiempo. Cabe recordar que el aprovechamiento de esas preferencias ha sido dispar entre los distintos subsectores, lo cual pone de presente la necesidad de avanzar en el conocimiento de las oportunidades que ofrece ese mercado.

Por último, algunos de los asistentes del taller llamaron la atención sobre el tema de propiedad intelectual y el caso del sector de farmacéuticos y medicamentos. Esta discusión se aborda en detalle en la sección VIII.G.3 de este capítulo.

VIII.F. Metalurgia y metalmecánica

VIII.F.1. Características generales

El sector de metalurgia y metalmecánica está compuesto por los productos incluidos dentro de las *Industrias metálicas básicas* (CIU 37) y la *Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo* (CIU 38). A continuación se presenta un listado detallado de las categorías de productos que componen éste sector:

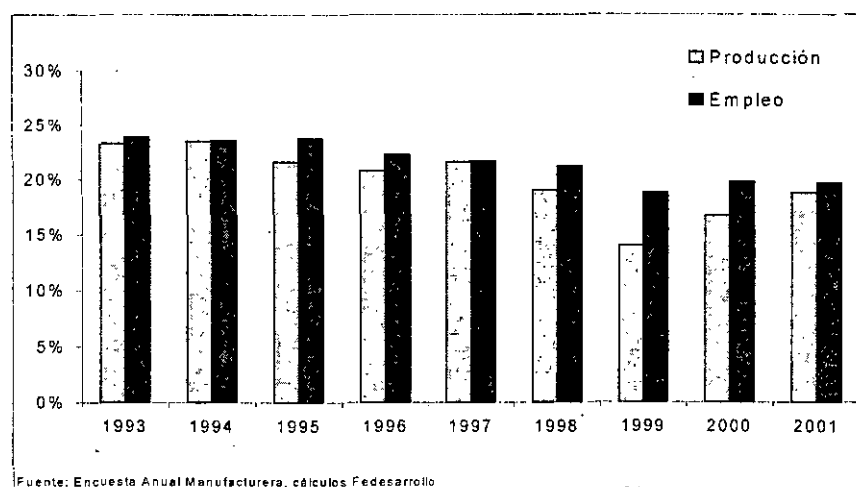
Cuadro VIII-2

Sectores metalurgia y metalmecánica - CIU 4 dígitos			
3710	Ind. básicas de hierro y acero	3832	Equipos y aparatos de radio, televisión y telecomunicaciones ✓
3720	Recup. y fundición de cobre y alum.	3833	Aparatos y acc. eléctricos de uso doméstico
3811	Prod. metálicos, excep. maq. y equipo	3839	Aparatos y sumin. eléctricos n.e.p.
3812	Muebles y acc., princip. metálicos	3841	Construcciones navales y reparación de barcos
3813	Elementos estructurales metálicos	3842	Equipos ferroviarios
✗ 3819	Productos metálicos n.e.p., excepto maquinaria y equipo	3843	Vehículos automotores ✓
✓ 3821	Construc. motores y turbinas	3844	Motocicletas y bicicletas
✓ 3822	Construc. maq. y equipo para agricultura	3845	Aeronaves
✓ 3823	Construcción de maquinaria para metales y madera	3849	Material de transporte n.e.p.
✓ 3824	Construcción de maquinaria y equipo especiales para la industria	3851	Equipos profesionales y científ.
✓ 3825	Maquinaria de oficina, cálculo y contabilidad	3852	Aparatos fotográficos e instrumentos de óptica
✓ 3829	Construcción de maquinaria, aparatos y equipos n.e.p.	3853	Relojes
✓ 3831	Construc. maq. y aparatos eléctricos industriales		

Utilizando la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del DANE al nivel de establecimientos se ha caracterizado la dinámica de la industria regional de *Metalurgia y metalmecánica*. Este sector representa 15,4% de la producción industrial nacional, mientras que en la región en promedio ha representado el 19,9% de la producción industrial y el 21,6% del empleo industrial. La producción y el empleo que genera el sector se presentan como proporción del total de la producción y el empleo

manufacturero de la región en el Gráfico VIII-73.²⁸ Se puede observar que a través de la década de los noventa el sector *Metalurgia y metalmecánica* perdió participación tanto en la producción como en el empleo industrial en la región.

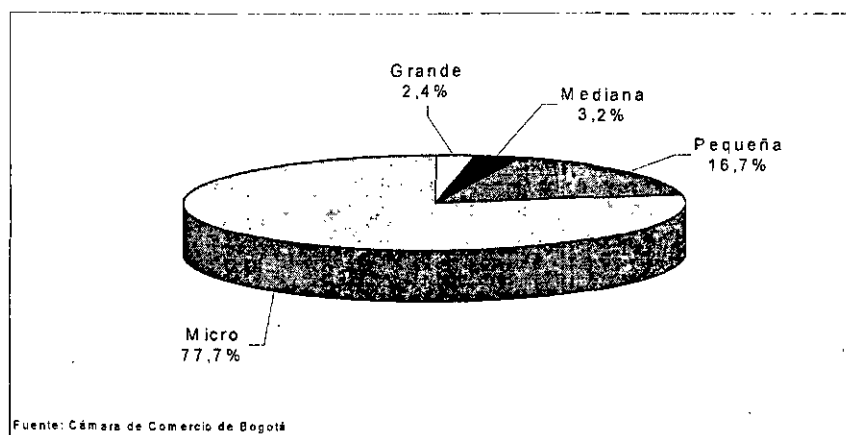
Gráfico VIII-73
Participación del sector *Metalurgia y metalmecánica* en la producción y el empleo industrial de Bogotá y Cundinamarca



Según la EAM, en este sector industrial existen cerca de 3.600 establecimientos, de los cuales el 77,7% son microempresas y el 16,7% son pequeñas empresas. Esto significa que 94,4% del sector está compuesto por micro y pequeñas empresas. Apenas 3,2% de las empresas en este sector son medianas y 2,4% grandes (ver Gráfico VIII-74). Al igual que en el sector hortofrutícola, en el sector de *Metalurgia y metalmecánica* es urgente desarrollar una estrategia de asociatividad entre empresarios. El objetivo de esta estrategia sería realizar alianzas entre microempresas del sector con el fin de alcanzar mayores volúmenes y poder atender pedidos de mayor escala de clientes internacionales.

²⁸ Fuente FEDEMETAL, período 1992-2000.

Gráfico VIII-74
Distribución de las empresas del sector *Metalurgia y metalmecánica* en Bogotá-Cundinamarca – 2004



En el Cuadro VIII-3 se presenta una caracterización de la utilización de insumos de los subsectores más importantes dentro del sector *Metalurgia y metalmecánica*.

Cuadro VIII-3
Utilización de insumos y producción de subsectores seleccionados del sector
Metalmecánica en Bogotá y Cundinamarca
Totales por subsector, Promedios 1993-2001 (cifras en miles de pesos de 2003)

Variable	Maquinaria No Eléctrica	Maquinaria Eléctrica	Productos Metálicos sin Maquinaria o Equipo
Empleo Calificado	2.193	3.231	2.937
Empleo No Calificado	5.640	7.843	8.673
Capital	182.604.863	321.432.707	275.525.972
Insumos	220.151.368	353.433.028	383.276.276
Energía (kw)	21.749.647	43.635.086	72.227.975
Producción	451.605.561	722.333.427	823.355.612
Número de establecimientos	111	73	182

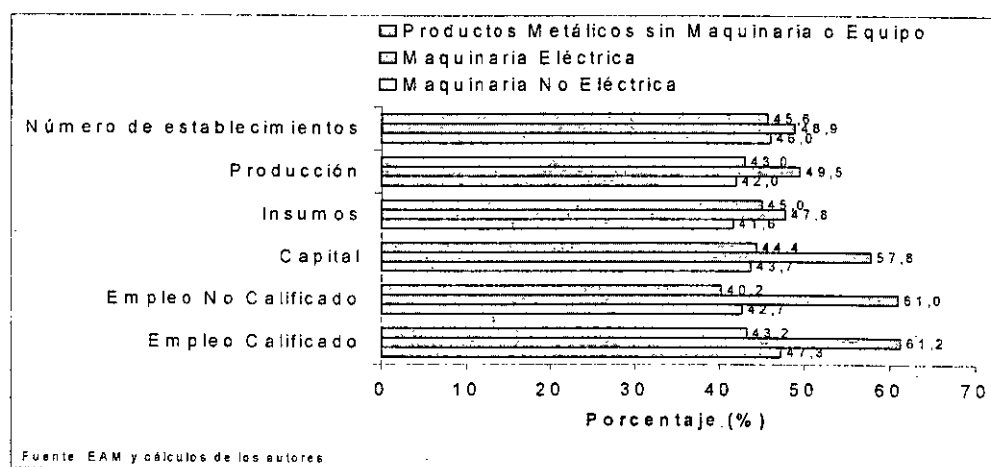
Fuente: EAM y cálculos de los autores

El subsector de mayor tamaño, tanto en producción como en el empleo que genera, es el de *Productos Metálicos diferentes a maquinaria o equipo*. Se trata de un sector

conformado por un número importante de establecimientos relativamente pequeños (de 63 empleados en promedio). El sector de *Maquinaria Eléctrica* le sigue en tamaño, conformado por un número menor de establecimientos más grandes (152 empleados en promedio). El sector de *Maquinaria no eléctrica* en promedio es el de menor tamaño en producción y en utilización de mano de obra.

Como se puede observar en el Gráfico VIII-75, la actividad productiva en estos subsectores se encuentran muy concentrada en la región Bogotá-Cundinamarca. Esta región concentra un poco menos de la mitad de los establecimientos productivos, de la producción, del empleo, de los insumos y del capital ocupado en estos sectores en el país. En particular, el subsector de *Maquinaria eléctrica* concentra el 61% del empleo y el 57,8% del capital ocupado en ese sector en todo el país.

Gráfico VIII-75
Utilización de insumos y producción de subsectores seleccionados del sector
Metalmecánica en Bogotá y Cundinamarca
Totales por subsector, porcentajes sobre el total de país

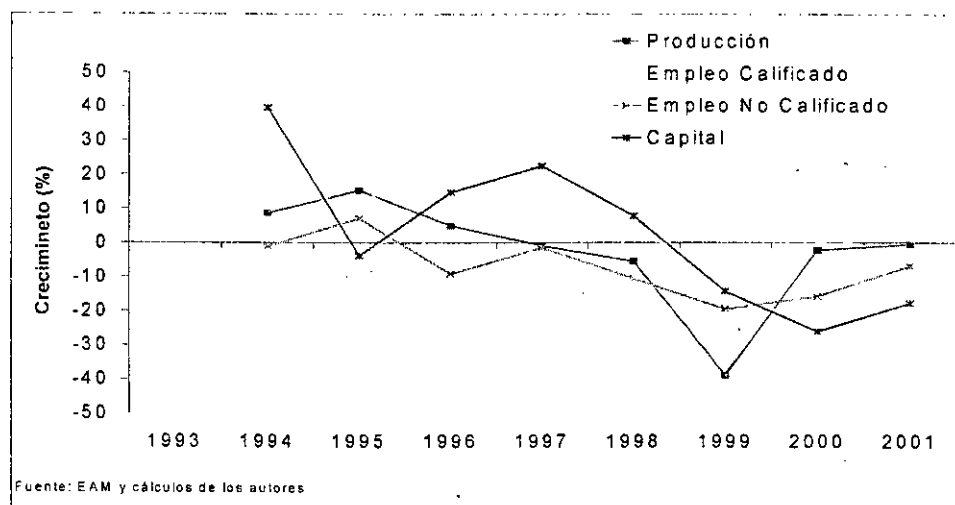


No obstante lo anterior, los subsectores *Maquinaria no eléctrica* y *Productos metálicos* han experimentado una contracción notable a lo largo de la última década (ver Gráfico VIII-76 y Gráfico VIII-77). En el caso del primero, el empleo total ocupado pasa de 9.061 trabajadores en 1993 a 4.761 en 2001. En este sector se observa una leve tendencia a sustituir trabajo por capital. Sin embargo, en 2001 el capital total empleado en el sector

es sólo 5% más alto de lo que fue en 1993. Se trata de un sector que viene enfrentando un nivel importante de competencia externa y que aparentemente hace grandes esfuerzos por sobrevivir. Por su evolución reciente, parecería que este es un sector muy frágil y el gobierno debería desde ahora pensar cómo facilitar la reubicación del empleo que resulte desplazado.

Gráfico VIII-76

Evolución del subsector *Maquinaria no eléctrica* en Bogotá y su área metropolitana, 1993-2001



El subsector de *Productos metálicos* experimenta una dinámica similar. El empleo ocupado en este sector pasa de 13.817 en 1993 a 7.995 en 2001. El capital tiene un pico en 1996, cuando alcanza un valor de \$369.478 millones, pero desde entonces ha tenido una caída sostenida y el valor en 2001 es de \$233.962 millones. Este es un sector que también enfrenta una competencia importante, aunque menor que el anterior, de productos importados.

Maquinaria eléctrica es un sector en el que aparentemente la sustitución de factores ha ocurrido de manera exitosa (ver Gráfico VIII-78). El trabajo ha sido sustituido lentamente por capital y la producción, con algunos altos y bajos, ha crecido de manera sostenida en el tiempo. La dinámica del empleo durante los dos últimos años ha seguido de cerca la de la producción y es notable que este sector ha sostenido su actividad incluso frente a un

nivel significativo de competencia externa y se ha recuperado relativamente rápido tras la recesión de 1999.

Gráfico VIII-77

Evolución del subsector Productos Metálicos sin Maquinaria y Equipo en Bogotá y su área metropolitana, 1993-2001

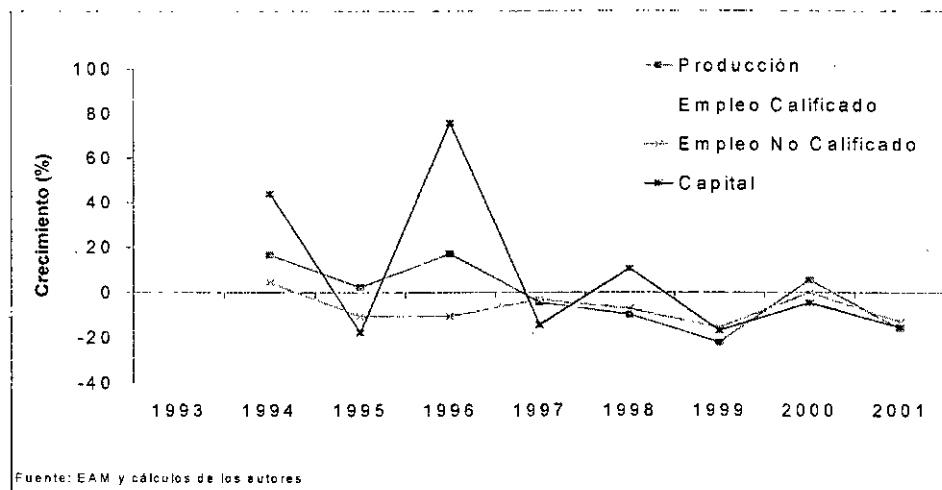
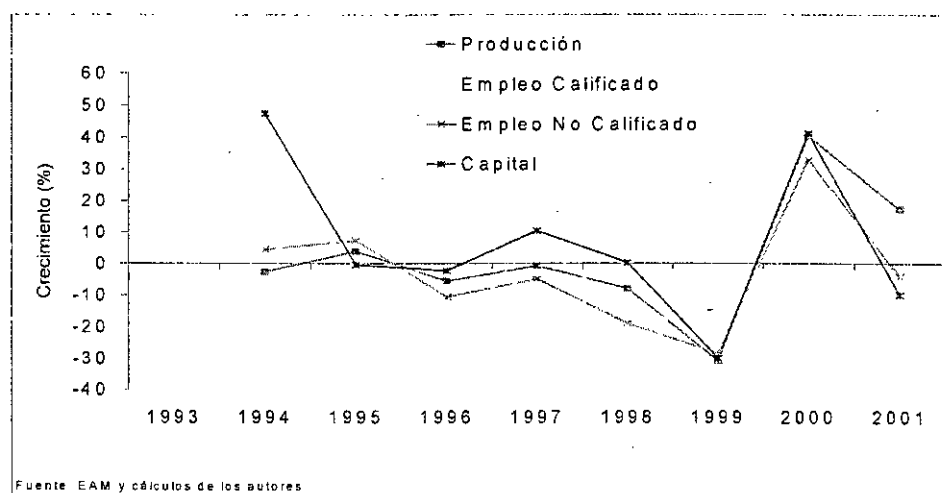


Gráfico VIII-78

Evolución del subsector *Maquinaria eléctrica* en Bogotá y su área metropolitana, 1993-2001



El Gráfico VIII-79 presenta la evolución desde 1993 hasta el 2001 de las exportaciones del sector *Metalurgia y metalmecánica* desagregado a CIU tres dígitos. Es clara la

expansión de las exportaciones en algunos de los sectores y el gran peso de éstos dentro de las exportaciones del sector. En promedio, el 36% de las exportaciones pertenece al sector *Construcción de equipo y material de transporte*, el 24% a *Maquinaria, aparatos y suministros eléctricos*, y el 17% a *Construcción de maquinaria excepto la eléctrica* (ver Gráfico VIII-80).

Gráfico VIII-79

Exportaciones del sector *Metalurgia y metalmecánica* de la región Bogotá-Cundinamarca, 1991-2003, Sectores CIU 3 dígitos

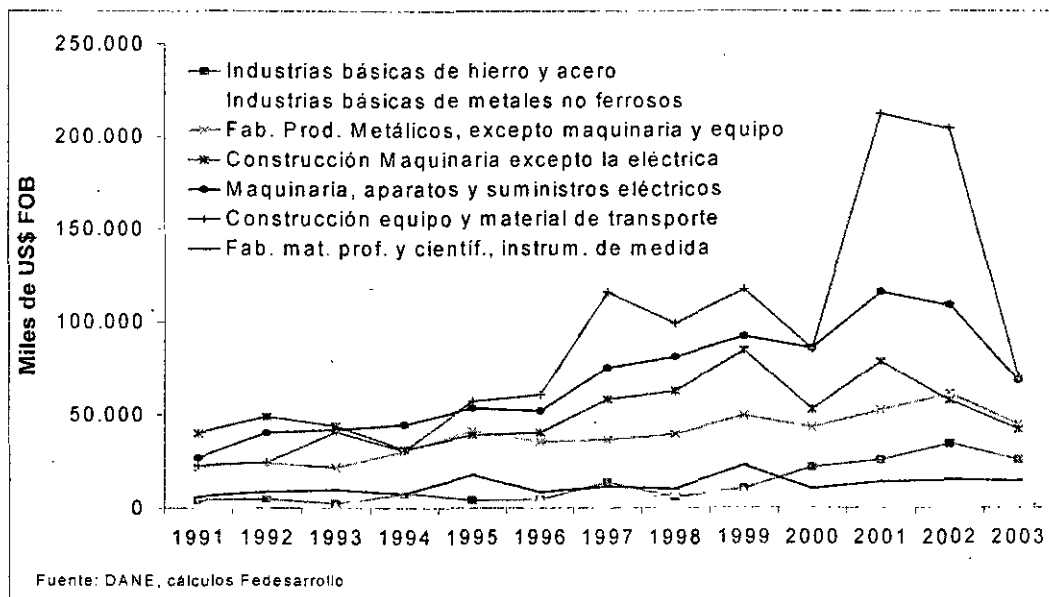
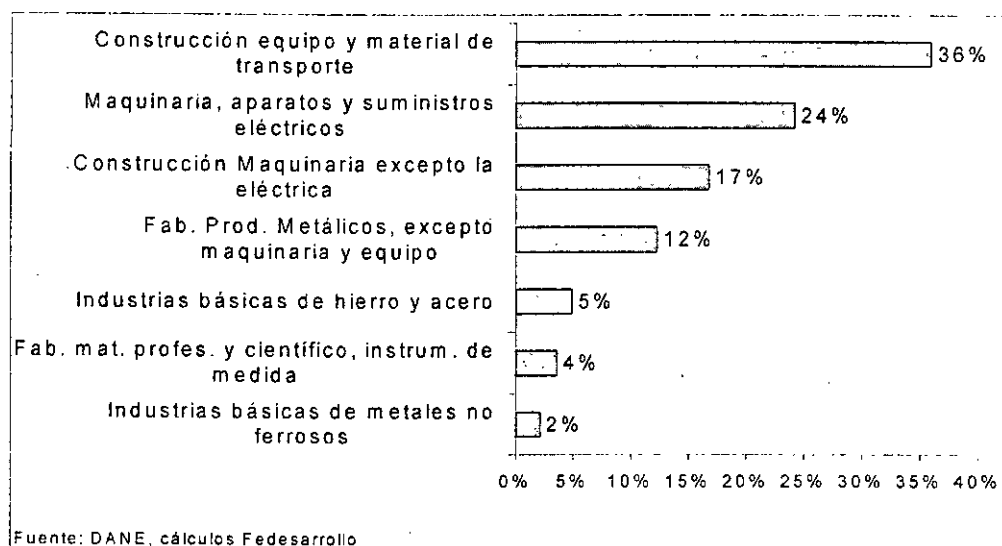


Gráfico VIII-80

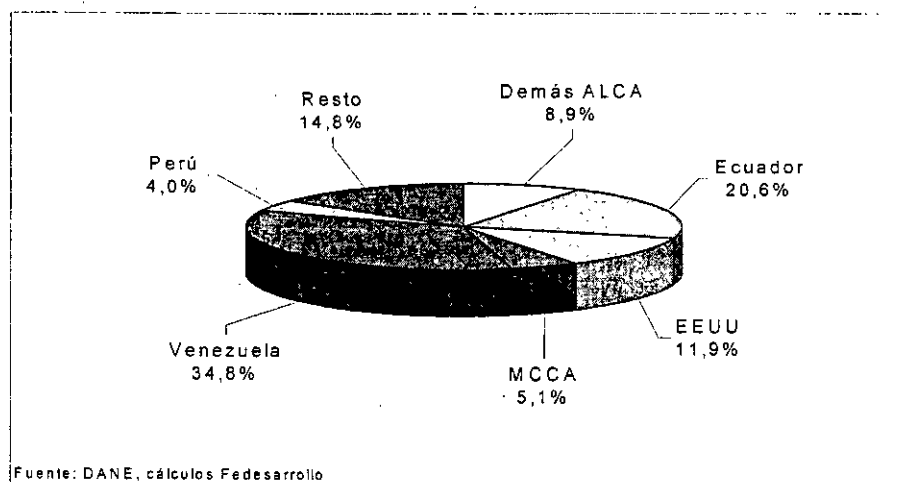
Distribución porcentual de las exportaciones de productos de la *Metalurgia y metalmecánica* de la región Bogotá-Cundinamarca, promedio 1998-2002
Sectores, CIU 3 dígitos.



Los destinos principales de las exportaciones del sector son Venezuela (34,8%), Ecuador (20,6%) y Estados Unidos (11,9%). Como se verá más adelante, esta distribución varía dentro de cada subsector.

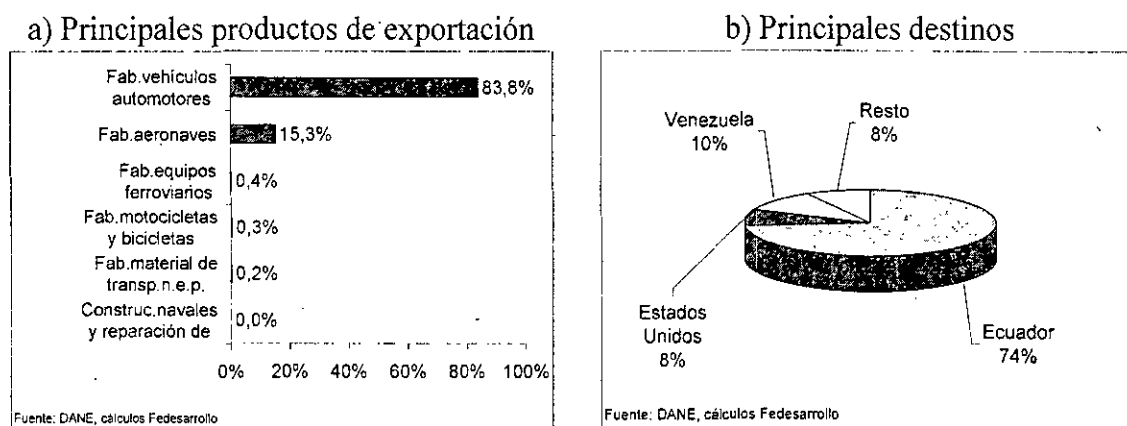
Gráfico VIII-81

Exportaciones del sector *Metalurgia y metalmecánica* de Bogotá-Cundinamarca
Principales destinos de exportación de la región
Distribución porcentual, promedio 1998 – 2002



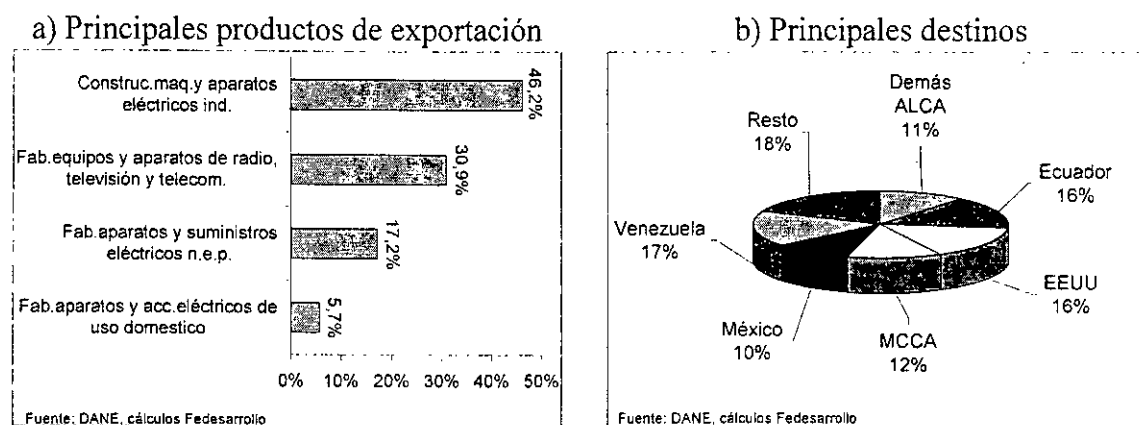
Los principales productos de exportación dentro del sector de *Equipo y material de transporte* de la región se presentan en el Gráfico VIII-82. Casi la totalidad de las exportaciones de este rubro pertenecen a la *fabricación de vehículos automotores* (83,8%) y a la *fabricación de aeronaves* (15,3%). El 73,7% de las exportaciones se dirige a Ecuador, y 10,4% y 7,7% a Venezuela y Estados Unidos, respectivamente (ver Gráfico VIII-82).

Gráfico VIII-82
Equipo y material de transporte de la región
Distribución porcentual, promedio 1998 – 2002



Los principales productos de exportación del sector de *Maquinaria, aparatos y suministros eléctricos* pertenecen a la *construcción de maquinaria y aparatos eléctrico ind.* (46,2%), a la *fabricación de equipos y aparatos de radio, televisión y telecomunicaciones* (30,9%), a la *fabricación de aparatos y suministros eléctricos n.e.p.* (17,2%), y a la *fabricación de aparatos y accesorios eléctricos de uso doméstico* (5,7%). Las exportaciones de este sector están distribuidas casi homogéneamente entre Venezuela, Ecuador, Estados Unidos, México y otros (ver Gráfico VIII-83).

Gráfico VIII-83
Maquinaria, Aparatos y Suministros Eléctricos de la región
Distribución porcentual, promedio 1998 – 2002



Los cuatro principales productos de exportación del sector *Maquinaria excepto la eléctrica* representan cerca del 80% de las exportaciones del sector: *maquinaria y equipo n.e.p. excepto maquinaria eléctrica* (35,7%), *maquinaria, aparatos y equipos no clasificados* (22,4%), *motores y turbinas* (12%), y *maquinaria n.e.p. excepto la de trabajar* (10,1%). Al igual que en el subsector anterior, los destinos de las exportaciones están distribuidos casi homogéneamente, pero en este caso Estados Unidos tiene una menor participación que el resto de los países (7,5%) (ver Gráfico VIII-84).

Gráfico VIII-84
Maquinaria excepto la eléctrica de la región
Distribución porcentual, promedio 1998 – 2002

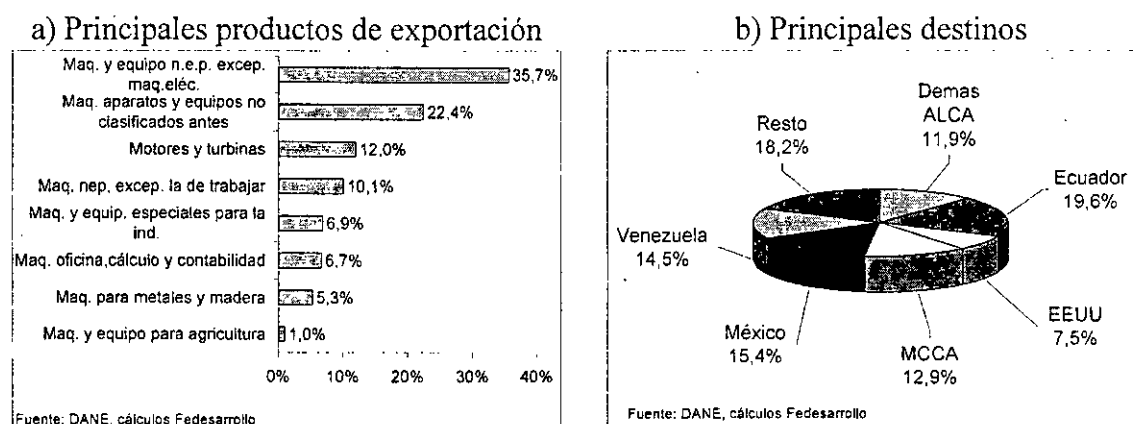
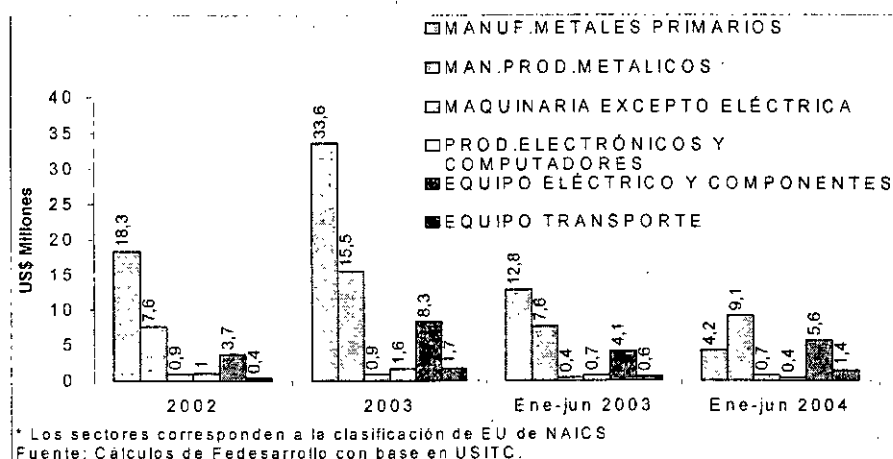


Gráfico VIII-85
Exportaciones sectoriales* *Metalurgia y metalmecánica* a Estados Unidos



Según la información del USITC, las exportaciones del sector *Metalurgia y metalmecánica* hacia Estados Unidos en el 2003 fueron cercanas a 61,6 millones de dólares, de los cuales más de la mitad (US\$ 33,6 millones) se debieron a exportaciones de manufactura de metales primarios (ver Gráfico VIII-85). Las exportaciones de los productos dentro de los subsectores de *manufactura de productos metálicos* y de *equipos eléctricos y componentes* también tuvieron gran peso en las ventas externas de este sector en 2003, con valores de US\$ 15,5 millones y US\$ 8,3 millones, respectivamente. Si se compara el primer semestre de 2003 con el mismo periodo de 2004 se observa una contracción de 18,3% en las exportaciones de este sector, explicada principalmente por la caída de 67,2% en las exportaciones de manufactura de metales primarios.

VIII.F.2. Resumen de los resultados de competitividad relativa

El sector de *Metalurgia y metalmecánica* de la región se caracteriza por su poca vocación exportadora. Por este motivo, el IVCR de los subsectores dentro del gran sector *Metalurgia y metalmecánica* de la región Bogotá-Cundinamarca permite identificar 3 subsectores que poseen competitividad relativa para el período 1998-2002 (IVCR >1, ver Gráfico III-6), de un total de 25 subsectores metalúrgicos y metalmecánicos evaluados mediante este indicador. Como ya se mencionó en la sección III.C.1, entre los sectores de

la región competitivos en los mercados mundiales se encuentran tres subsectores pertenecientes al sector *Metalurgia y metalmecánica*:

1. *Muebles y accesorios, principalmente metálicos* (CIIU 3812)
2. *Productos metálicos n.e.p., excepto maquinaria y equipo* (CIIU 3819)
3. *Material de transporte n.e.p.* (CIIU 3849)

Estos tres sectores se encuentran entre los 26 sectores más competitivos de la industria y minería según el *IVCR* (Gráfico III-6). Además, estos sectores ocupan el primero, segundo y sexto puesto en el *ranking* de los sectores más competitivos ordenados según el *índice de intensidad importadora* de Estados Unidos (Gráfico III-7). Esto quiere decir que este país se especializa en la importación de estos bienes, ya que el *índice de intensidad importadora* con respecto al mercado estadounidense es mayor a la unidad. Según los resultados del *Índice de Complementariedad Comercial* (ICC) presentados en el Gráfico III-8, estos tres sectores pertenecen al subconjunto de sectores industriales que se destacan por su alta complementariedad con el mercado estadounidense ($ICC > 1$).

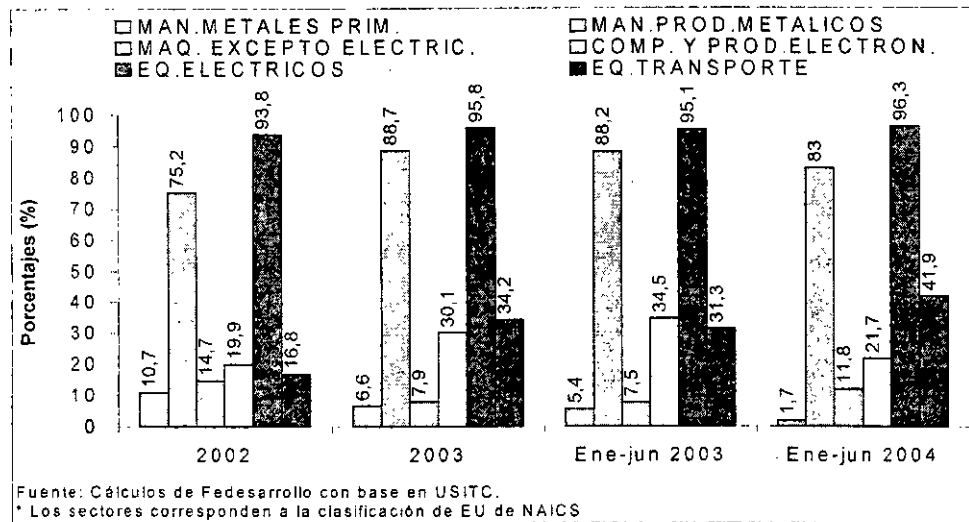
En la siguiente subsección se analizan estos resultados considerando las condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos y los principales proveedores de ese país de bienes del sector *Metalurgia y metalmecánica*.

VIII.F.3. Condiciones de acceso a Estados Unidos y principales proveedores

Al observar la participación de las exportaciones del sector hechas bajo el SGP y ATPA-ATPDEA a Estados Unidos, sobre el total que exporta el sector a ese país, es evidente que sólo los subsectores de *manufactura de productos metálicos* y de *equipos eléctricos y componentes* han podido aprovechar estas ventajas de acceso al mercado estadounidense (Gráfico VIII-86).

Gráfico VIII-86

Uso relativo de las preferencias SGP y ATPA/ATPDEA, sectores metalurgia y metalmecánica*



Según la información tomada del USITC, todos los subsectores del sector *Metalurgia y metalmecánica* bajo las preferencias ATPA-ATPDEA enfrentan un arancel nominal igual a cero. De hecho, las verdaderas barreras de acceso al mercado estadounidense para estos sectores son en muchos casos barreras no arancelarias como las medidas *antidumping*. En Colombia esta tendencia tiende a replicarse, pues como se muestra en el Gráfico VIII-87, después del sector de químicos la siderurgia es el que más casos de investigación por *dumping* desde 1990. Por lo tanto, en la negociación del TLC, además de tratar de mantener las preferencias que otorga el ATPA y ATPDEA, se debe perseguir la eliminación de barreras no arancelarias y hacer más transparentes los mecanismos de alivio temporal como las medidas *antidumping* y las salvaguardias.

Gráfico VIII-87
Colombia: imposición de medidas *antidumping* 1990-2004

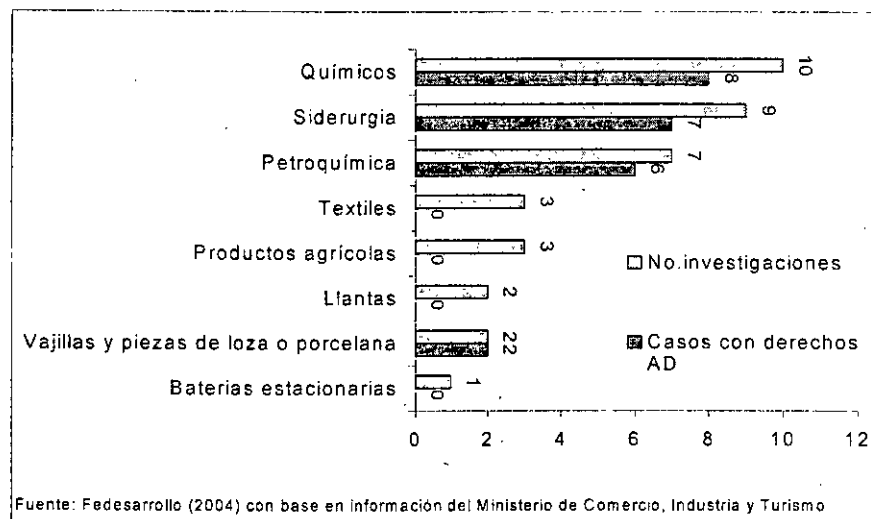
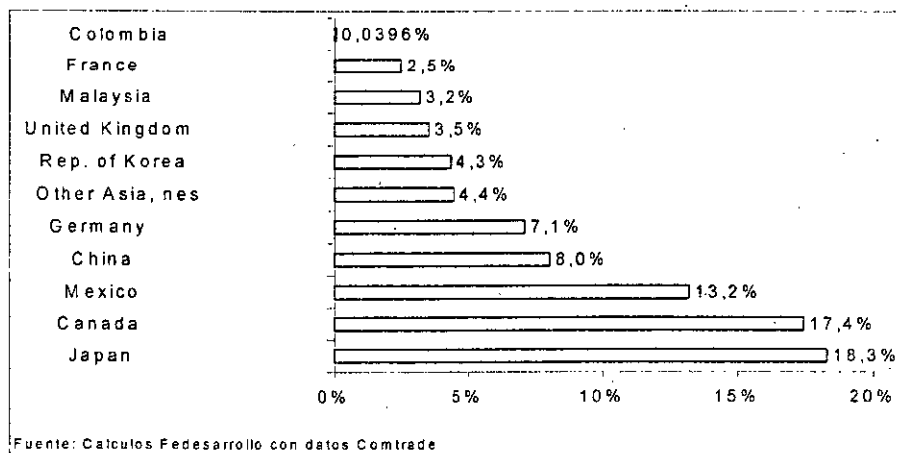


Gráfico VIII-88
Sector *Metalurgia y metalmecánica*: principales 10 proveedores de Estados Unidos, período promedio 1998-2002



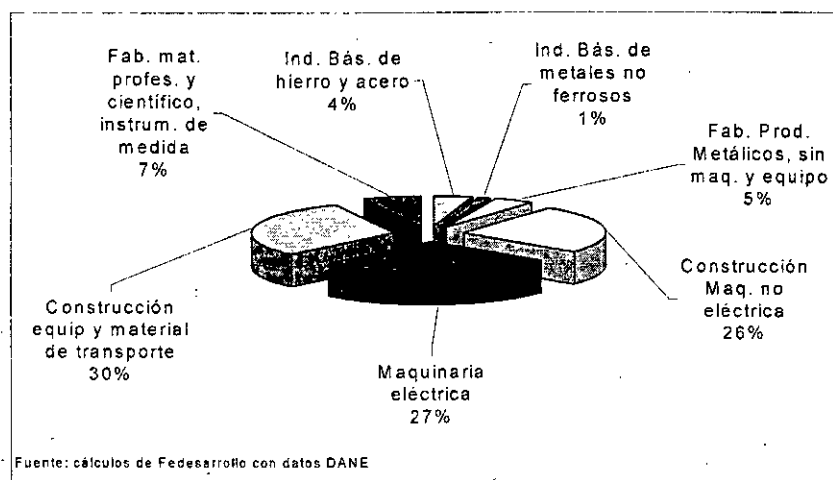
Según cifras reportadas por el USITC, el mercado de importación estadounidense en el sector *Metalurgia y metalmecánica* ascendió a la suma de US\$ 591.819 millones en promedio para el período 1997-2003. El Gráfico VIII-88 muestra que Japón es el principal proveedor del mismo, con una participación de 18,3%, seguido por Canadá, con una participación de 17,4%, y México el tercero con 13,2%. Colombia ocupa el lugar cuarenta y nueve, con menos de 0,04% del mencionado valor.

VIII.F.4. Condiciones de acceso al mercado colombiano y origen de las importaciones

Uno de los efectos positivos de la negociación y eventual suscripción de un acuerdo comercial con Estados Unidos es la posibilidad de abaratar los insumos importados de las cadenas productivas de la región. Al analizar la distribución de las importaciones de productos de la metalurgia y metalmecánica de la región Bogotá-Cundinamarca se puede observar que más del 80% de las importaciones se hacen dentro de sólo tres subsectores: *construcción de equipo y material de transporte* (30,5%), *maquinaria eléctrica* (26,9%), y *construcción de maquinaria no eléctrica* (25,5%) (ver Gráfico VIII-89).

Gráfico VIII-89

Importaciones de productos de la metalurgia y metalmecánica por la región Bogotá-Cundinamarca, distribución porcentual, promedio 1998-2002

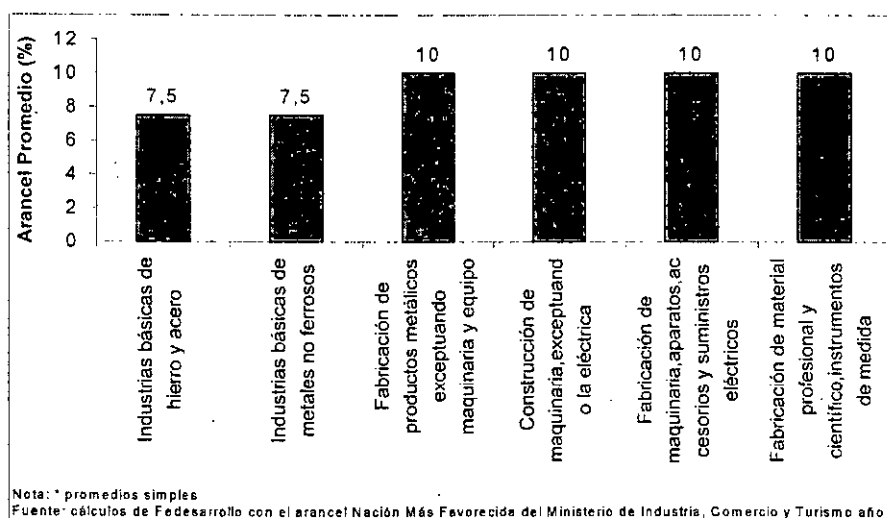


La distribución porcentual de los países de origen de las importaciones del sector en la región sitúan a Estados Unidos como el principal proveedor (37,2%), seguido por Asia Oriental y Pacífico (17,5%), la Unión Europea (16,2%), Venezuela (4,3%) y México (5,2%). En los sectores de *construcción de maquinaria, excepto la eléctrica* (CIU 382) y de *fabricación de maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos* (CIU 383)

Estados Unidos es el principal proveedor, con una participación de 68,3% y 76,4% respectivamente.

Los aranceles que aplica Colombia a los productos provenientes del exterior e involucrados en las cadenas productivas del sector *Metalurgia y metalmecánica* se presentan en el Gráfico VIII-90.

Gráfico VIII-90
 Sectores CIU 3 dígitos, promedio arancel NMF*
 (Sin CIU 384, Construcción de equipo y material de transporte)



VIII.F.5. Resultados sectoriales de la encuesta de Fedesarrollo

A continuación se discuten los aspectos más sobresalientes de la encuesta de Fedesarrollo para el subconjunto de 75 empresas que respondieron a la misma (de un total de 270) que corresponden a empresarios del sector industrial de *Metalurgia y metalmecánica* de Bogotá-Cundinamarca. Para facilitar la comparación con los resultados para el total de la muestra industrial que diligenció la encuesta, se menciona en paréntesis en algunos casos el porcentaje de respuestas correspondiente al total industrial, las cuales fueron ya expuestas en la sección VII.A de este capítulo.

El mercado estadounidense no parece ser muy importante como destino de las ventas del sector, ya que solamente 18,7% de los empresarios del mismo afirmó que exporta o ha

exportado en los últimos 3 años a Estados Unidos (21,9% para el agregado de la encuesta). Aún así, cerca de 51,8% de los empresarios que no exportan a ese país espera poder vender segmentos su producción en el mercado estadounidense si se materializa el TLC, lo que evidencia un relativo optimismo respecto al acuerdo comercial (54% para el agregado).

Del total de empresarios de este sector, 59,7% afirmó que utiliza insumos importados de Estados Unidos (53,1% para el agregado de la encuesta), que representan en promedio 37% de sus costos totales (19,9% para el agregado). De los empresarios que no los usan, 73% afirmaron que sí lo harían con un TLC (67,5% para el agregado).

Ya que 32% de los exportadores en el sector manifestó afirmó que usan las preferencias arancelarias ATPA-ATPDEA, se puede concluir que éstas solo son medianamente importantes para el sector. Por otra parte, el 66,7% de empresarios encuestados del sector considera que no las aprovecha (69,8% para el agregado industrial de la encuesta).

Los resultados de la encuesta indican que los empresarios consideran que el sector es medianamente vulnerable a las importaciones de Estados Unidos. Un poco menos de la mitad de los encuestados manifestaron que menos del 25% de su mercado interno o ninguno de sus productos enfrenta competencia de productos importados de Estados Unidos (72,5% para el agregado de la encuesta). Además, cerca del 35% de los encuestados del sector tiene grandes temores de perder mercado ante mayores importaciones de EE.UU. (menos 40% para el agregado de la encuesta).

Del total los empresarios encuestados, 22% identificaron como principal obstáculo para competir con bienes importados el uso de maquinaria obsoleta (19,4% de las respuestas del sector). El 20% de los encuestados señalaron que el segundo obstáculo son los altos costos de las materias primas nacionales.

VIII.F.6. Reflexiones finales

Como ya se mencionó en la sección VIII.C.6, Estados Unidos ha solicitado a Colombia liberalizar las importaciones de bienes industriales usados, saldos e imperfectos, tema que es de relevancia para el sector analizado en esta subsección. En efecto, el sector privado

colombiano ha expresado a los negociadores nacionales algún interés en que se incluya en el programa de liberalización la importación aquella maquinaria no producida en el país, en particular en el sector de impresión editorial. En este caso específico, los empresarios de la región sugirieron que los negociadores consideren la posibilidad de acceder a liberalizar el comercio de esta maquinaria.

Como ya se mencionó, la potencial liberalización de los bienes industriales usados, saldos o imperfectos es un tema muy sensible, y por ende debería ser discutido y resuelto caso por caso, favoreciendo los criterios que el gobierno colombiano ha contemplado en el pasado. En el caso de la maquinaria usada, las autoridades deberían evaluar hasta qué punto las importaciones podrían favorecer la producción y el empleo doméstico, sin poner en riesgo la salud humana y la calidad de los procesos productivos.

En el desarrollo del taller con los empresarios se identificaron algunos temas claves para el sector metalúrgico y metalmecánica relacionados con el aprovechamiento de las ventajas derivadas de una mayor integración comercial con Estados Unidos, e igualmente para que éste pueda minimizar sus probables riesgos. Se comentó que este sector debe explotar nichos especializados de exportación a Estados Unidos y, mediante asociaciones de empresarios, alcanzar exportaciones de mayor escala. Esto quizá facilitaría el ingreso del sector productor de estos bienes de la región a las cadenas de subcontratación.

A nivel internacional, el sector metalúrgico y metalmecánica ha experimentado cambios en la cadena de valor, pues ya no siempre sucede que lo que se ofrece es lo que se demanda. Por el contrario, la cadena ahora reacciona en la medida en que los compradores definen los productos que requiere el mercado (*demand-driven value chain*). De esta manera, los cambios en los patrones de la demanda internacional requieren un cambio interno en el empresariado del sector.

En este contexto, la mencionada asociatividad puede alcanzarse de dos maneras. La primera consiste en una agrupación de micros y pequeñas empresas, cada una por separado, con una empresa más grande con vínculos comerciales con el ensamblador internacional. La segunda opción se relaciona con el establecimiento de un grupo de

micros y pequeñas empresas, que a su vez vende los productos a la cadena de valor internacional.

Adicionalmente, se comentó en el taller con los empresarios de la región que los resultados de las negociaciones con Estados Unidos sobre *antidumping* y salvaguardias, requisitos técnicos, propiedad intelectual y compras del Estado serán muy importantes para el sector. Entre estos se destaca, como ya se mencionó, que los aranceles que enfrenta Colombia en EE.UU. para productos metalúrgicos y metalmecánicos son virtualmente inexistentes en la actualidad. En consecuencia, otros temas de la agenda comercial, como los obstáculos técnicos al comercio, podrían incrementar el acceso de este sector al mercado estadounidense.

Por último, los empresarios reconocieron que una eventual reducción de los aranceles aplicados por Colombia a insumos del sector podría llevar a que los mismos cuenten con acceso a materias primas a precios más competitivos. De hecho, un representante de una agremiación del sector aclaró que la cadena productiva siderurgia-metalmecánica no existe como tal en Colombia, pues el primer componente de la misma vende la totalidad de su producción en el mercado local para las actividades de construcción y trefilación. La metalmecánica, por su parte, importa de otros países sus materias primas. Así, esta cadena cuenta con una gran debilidad en cuanto a la cadena de productores a nivel doméstico y cobra relevancia que pueda obtener insumos importados en mejores condiciones que las actuales.

VIII.G. Servicios de salud

Antes de abordar el análisis del sector de *servicios de salud*, a continuación se hace una aclaración metodológica sobre las fuentes principales de información utilizadas.

- Las Cuentas Económicas regionales de Bogotá-Cundinamarca para el año 2000 y cifras DANE para el agregado nacional.
- Los datos de la Superintendencia de Sociedades con balances de las empresas que componen el sector.
- Las cifras recopiladas por el FMI sobre la Balanza de Servicios de la Balanza de Pagos, la cual permite tener alguna noción de la evolución del comercio de servicios a nivel internacional (ver sección VI de este capítulo). Esta base de datos cubre solamente los modos 1 y 2 de suministros de servicios en el comercio internacional, modalidades expuestas en detalle en la sección VI.A de este capítulo.

4348

VIII.G.1. Características generales del sector de servicios de salud

En 2000, el sector *servicios* representó 60% del PIB colombiano y generó 73% del empleo nacional. Como ya se mencionó en el capítulo 2 de este trabajo, el sector *servicios* equivale a 75% del producto de Bogotá-Cundinamarca en ese año, por lo cual la importancia del mismo es superior para esta última que para el promedio nacional.

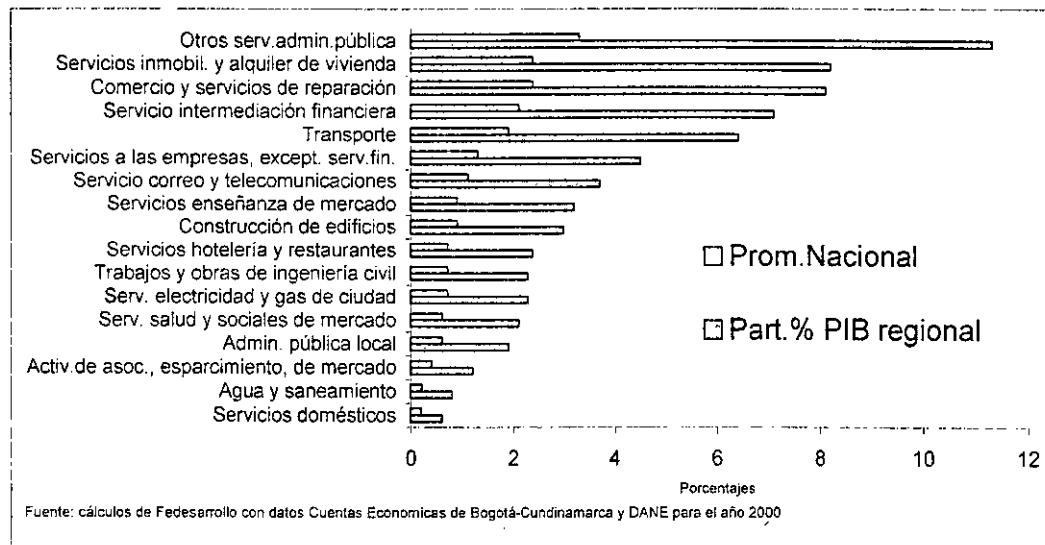
Por otra parte, el sector de *servicios sociales y de salud* en la base de datos de Supersociedades a 2002 está constituido por 41 empresas que representan 0,7% del total de empresas de servicios bajo supervisión de esa entidad. Cabe anotar que para ese año 5.801 empresas eran de servicios, las cuales representaron 64,3% del total de empresas en la mencionada base de datos.

El Gráfico VIII-91 muestra que el sector de *servicios sociales y de salud* de Bogotá-Cundinamarca representó 2,1% del PIB regional en 2000, un nivel que resulta superior al

promedio nacional observado en ese año (0,6%). De hecho, todos los subsectores de servicios de la región cuentan con participaciones superiores al promedio equivalente para el total nacional.

Gráfico VIII-91

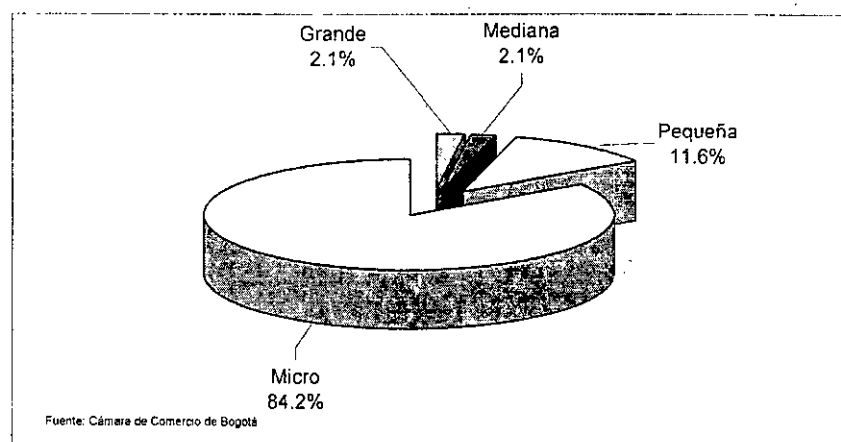
Sectores de servicios: participación en el PIB regional y promedio nacional, año 2000



Según cifras de la Cámara de Comercio de Bogotá, en 2004 hay 7.905 empresas que componen el *clúster* de salud en Bogotá-Cundinamarca. Su composición por tamaño de empresas se ilustra en el Gráfico VIII-92. Sobresale que 95,8% de ese número corresponde a firmas micro y pequeñas.

Gráfico VIII-92

Distribución de las empresas del clúster de salud en Bogotá-Cundinamarca, 2004



VIII.G.2. Evaluación de la competitividad relativa del sector de servicios de salud

Como se evaluó en la sección VI.C de este capítulo, las cifras sobre comercio de servicios a nivel internacional se limitan a series para los modos de suministro de *comercio transfronterizo* (modo 1) y *consumo en el extranjero* (modo 2). Adicionalmente, las mismas no contemplan una categoría para los servicios de salud.

En consideración de lo anterior, la competitividad relativa de servicios de la región en el comercio internacional no se puede cuantificar con certeza. Sin embargo, existe la posibilidad de recurrir a información de tipo cualitativo para identificar el potencial de la región en cuanto a la exportación de servicios de salud.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), Colombia es el país número 1 en América Latina en materia de sistema de salud, y ocupa el lugar 22 en el mundo por el notable desarrollo humano y tecnológico de la medicina, entre una muestra de 191 países. Además, un estudio de la compañía estadounidense Monitor, realizado en 1997, encontró que Bogotá-Cundinamarca cuenta con los siguientes ***factores positivos*** en cuanto a su servicio de salud: altos niveles de calidad y prestigio, costos bajos en términos internacionales, y buen infraestructura para la prestación de servicios de salud.

Existe un esfuerzo reciente por parte de empresas del sector de la región con interés de exportar servicios de salud. El grupo *Salud Capital* fue creado en 1999 con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá, y está integrado por 15 hospitales y centros médicos de la capital del país.²⁹ Su propósito es buscar consolidar la oferta exportadora de servicios médicos altamente especializados de Bogotá, para lo cual utiliza también alianzas con

²⁹ Los miembros de la alianza Salud Capital son los siguientes: CECOLFES, Centro Odontológico de Láser y Microabrasión, Clínica Barraquer, Clínica Colsubsidio, Clínica de Marly, Clínica del Country, Clínica Palermo, Clínica Puente del Común, Fundación Abood Shaio, Fundación Cardioinfantil, Fundación Oftalmológica Nacional, Fundación Santa Fe de Bogotá, Instituto Americano de Oftalmología, Instituto de Córnea e Instituto de Ortopedia Infantil Roosevelt.

hoteles, agencias de viajes, aerolíneas comerciales y compañías especializadas en transporte aéreo y terrestre para atraer a los potenciales pacientes del exterior.

Los servicios de salud de alta complejidad en los cuales el grupo mencionado cuenta con relativa competitividad son los siguientes: cardiología, cirugía plástica, odontología, fertilidad, oftalmología, tratamiento del cáncer, ortopedia y rehabilitación, y transplantes.

La alianza *Salud Capital* podría recibir apoyo para consolidar este clúster de exportación de salud regional mediante un proyecto para tal efecto con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la gestión de la CCB. Este proyecto buscaría aumentar las transacciones de exportación de salud de Bogotá a través de un mejoramiento competitivo de las empresas, que se centra en dos aspectos. Por una parte, se buscarían estrategias de diferenciación y especialización por clínicas que ofrecen los servicios mediante un plan estratégico para su comercialización internacional. Por otra parte, el proyecto buscaría promover las subredes especializadas identificadas mediante oficinas de recepción en los países andinos.

En el taller realizado con empresarios del sector de la salud de la región Bogotá-Cundinamarca, se comentaron cuatro *factores negativos* en la competitividad de este sector frente a la negociación de un acuerdo comercial con Estados Unidos. En primer término, las exportaciones de servicios de salud a ese país tienen un potencial limitado. El mercado estadounidense de salud se caracteriza por una amplia cobertura de los seguros médicos entre la población, por lo cual el mercado objetivo de las clínicas de Bogotá se circunscribe a enfermedades no cubiertas.

En segunda instancia, existen limitaciones respecto a la transferibilidad de los seguros médicos estadounidenses en cuanto a la circulación internacional de pacientes, por lo cual es poco probable que personas con esos seguros en EE.UU. contemplen la posibilidad de venir a Colombia a demandar servicios de salud.

En tercer lugar, hay una gran competencia en la oferta de servicios de salud, en particular de países como Cuba y Costa Rica que además se apoyan en una combinación entre servicios de salud y de turismo. Adicionalmente, el sector de la región tiene competencia

en la oferta por parte de ciudades como Medellín y Cali, que también están impulsando iniciativas similares a la de *Salud Capital*.

Por último, las limitaciones para que médicos colombianos y, en general, personal que labora en el sector pueda trabajar en Estados Unidos son considerables. Estos obstáculos se relacionan con requisitos de visas, nacionalidad y residencia, además de reconocimiento de títulos. Este conjunto de factores en la práctica impiden que se presten servicios bajo el llamado modo 4 de *movimiento temporal de personas* (ver sección VI de este capítulo).

VIII.G.3. Reflexiones finales

Los acuerdos comerciales suscritos recientemente por Estados Unidos no contemplan un capítulo específico para los servicios de salud, razón por la cual sus intereses en la negociación deben analizarse en varios ámbitos del mismo. En cuanto a acceso a mercados, el sector de servicios de salud tienen intereses en las nóminas de desgravación de productos como *medicamentos, equipos médicos, prótesis médicas y dentales*. Estos últimos son bienes fundamentales para el funcionamiento del sector.

Así mismo, el capítulo sobre servicios será crucial para eventualmente alcanzar una mayor liberalización del intercambio de servicios de salud entre Colombia y Estados Unidos. Cabe anotar que en acuerdos comerciales recientes, Estados Unidos y sus contrapartes se reservan aspectos de su normatividad interna que son contrarias a las obligaciones generales pactadas mediante el tratado. Estas reservas limitan el potencial de liberalización que tendría en principio el capítulo de servicios. Por ejemplo, EE.UU. no asume compromisos en acuerdos comerciales respecto a cualquier medida disconforme con las obligaciones del mismo que tengan o adopten los niveles estatales de gobierno. Por lo tanto, los tomadores de decisiones deben propender por una negociación balanceada en cuanto a la liberalización del comercio de servicios, pues una buena negociación en *acceso a mercados* sin un buen resultado en *servicios* no ofrecerá un buen balance para el país y la región Bogotá-Cundinamarca.

Por último, las negociaciones en propiedad industrial serán muy importantes para los laboratorios nacionales. Según el Decreto 2985 de 2002, Colombia protege la información no divulgada (o datos de prueba) de solicitudes de registro sanitario. La protección se otorga en los siguientes plazos: i) 3 años de protección para solicitudes de primer año; ii) 4 años de protección para solicitudes de segundo año; y iii) 5 años de protección para solicitudes de tercer año. Estados Unidos ha solicitado a Colombia una mayor protección para los datos de prueba, a lo cual los laboratorios nacionales se oponen.

Cabe anotar que las ventas externas de farmacéuticos y medicamentos por parte de Bogotá-Cundinamarca representaron casi 70% del total exportado por el país en promedio entre 1998 y 2002. Por lo tanto, los intereses en cuanto a la anterior solicitud de EE.UU. se concentran en laboratorios de la región.

IX. Conclusiones del Capítulo 3

Con el propósito de evaluar las oportunidades y los retos de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos para Bogotá-Cundinamarca, este capítulo presenta un diagnóstico de la competitividad relativa de los sectores productivos de la región en los mercados mundiales y en Estados Unidos. De esta manera, se identifican los renglones de la economía regional que presentan buenos resultados en términos de competitividad relativa y, por lo tanto, poseen potencial en un escenario de mayor integración económica. Así mismo, se identifican aquellos sectores que revelan desventajas competitivas en materia de comercio exterior y, por ende, podrían estar en una posición vulnerable ante la eventual entrada de un mayor flujo comercial de bienes y servicios provenientes de Estados Unidos.

El ejercicio se concentra en la identificación de la situación competitiva de productos agropecuarios, mineros, industriales y de servicios de la región Bogotá-Cundinamarca en el mercado de Estados Unidos. En primera instancia, se ha evaluado el caso de los sectores que, aunque no sean competitivos, cuentan con potencial exportador. A su vez se identifican los sectores de la región que podrían estar en condiciones de vulnerabilidad frente a un eventual acuerdo comercial entre Colombia y EE.UU.. También se presentan

los resultados generales del módulo especial de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo, que fue diligenciada por 270 empresarios de la industria de la región entre mayo y junio de 2004, sobre sus expectativas frente al mencionado acuerdo comercial. Además se desarrolla el análisis de ocho estudios sectoriales de renglones de interés para la Cámara de Comercio de Bogotá, que fueron expuestos y debatidos en igual número de talleres con empresarios de la región durante la tercera y cuarta semana de agosto de 2004.

Con el propósito de identificar la situación competitiva de los sectores agropecuarios, mineros e industriales se desarrollaron dos ejercicios basados en la metodología estándar utilizada internacionalmente. Por una parte, se calcularon indicadores que se centran en la identificación de: i) los sectores en los que la región es competitiva; ii) los renglones que ofrecen mejores opciones para la región en el mercado de Estados Unidos; y iii) los países que serían competidores de los productos de Bogotá-Cundinamarca en ese mercado.

Por otra parte, los indicadores también se usan para identificar sectores regionales vulnerables, con el fin de contribuir a evaluar los riesgos de perder mercado local o regional como resultado del TLC. Este ejercicio se basa en la identificación de: i) sectores no competitivos; ii) principales proveedores de los productos de esos sectores; y iii) situación arancelaria que enfrentan esos proveedores en la región, con énfasis en el acceso con el que cuenta Estados Unidos.

Los indicadores utilizados en estos ejercicios pueden agruparse en los que permiten realizar comparaciones de la situación del país respecto del comercio mundial y los que permiten hacerlo frente a mercados específicos. En el primer grupo se ubica el Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR) y el Índice de Balanza Comercial Relativa (IBCR). En el segundo grupo se encuentra el Índice de Complementariedad Comercial (ICC) y el Índice de Especialización de Exportaciones (IEE) (también puede utilizarse para este propósito el IBCR). Como ya se ha mencionado, las conclusiones obtenidas de estos indicadores se complementan con datos de aranceles preferenciales recopilados del USITC y cálculos de protección efectiva.

Antes de resumir los resultados de los ejercicios realizados, es importante reiterar las limitaciones metodológicas y estadísticas de los mismos. En primer lugar, es necesario mencionar dos limitaciones de la identificación de sectores o productos competitivos de un país mediante los indicadores de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR) y Complementariedad Comercial (ICC). Por una parte, estos indicadores se basan en cifras de comercio y, por lo tanto, reflejan la competitividad relativa observada en los flujos de comercio mundiales. De esta manera, los indicadores no capturan la competitividad potencial de sectores que no se hayan volcado hacia los mercados externos.

A su vez, los resultados de competitividad relativa en el caso de los productos agropecuarios y agroindustriales deben tomarse con extrema cautela. Como ya se mencionó, Colombia aplica un sistema de aranceles variables, denominado Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), que eleva sustancialmente para algunos productos el promedio NMF reportado en el Cuadro V-4. De igual manera, debido a la existencia de ayudas y subsidios de países desarrollados, el comercio internacional de los productos agropecuarios y agroindustriales involucra fuertes distorsiones. Así, la vulnerabilidad de estos sectores en un entorno de mayor integración comercial con EE.UU. dependerá de lo que se negocie respecto al SAFP.

Debe mencionarse también que el alcance de la evaluación de las condiciones de acceso al mercado estadounidense está supeditado a la disponibilidad de información cuantitativa al respecto. Como es conocido, las restricciones arancelarias son apenas uno de los múltiples aspectos que pueden incidir sobre el acceso real a los mercados. Aunque hubiera sido deseable cuantificar la incidencia de las BNAs sobre las exportaciones de la región, esta tarea que excede el alcance de este documento.

Para el sector servicios se presenta un análisis de competitividad parcial debido a la limitación en los datos disponibles. Se empleó la información existente sobre el comercio de servicios transfronterizos para el total nacional (exportaciones e importaciones), tanto colombiano como estadounidense, utilizando la base de datos del Fondo Monetario Internacional Balance of Payments Statistics (BOPS). Esta base de datos sólo contiene cifras de comercio sobre los modos 1 y 2 de comercio de servicios, y no contempla el comercio relacionado con los factores capital y trabajo (modos 3 y 4). Para el comercio

de *servicios transfronterizos* de Bogotá se utilizaron datos incompletos provistos por el Banco de la República a la CCB.

El comercio de servicios enfrenta barreras que también son difíciles de estimar, pues no son explícitas como son los aranceles en el caso del comercio de bienes. El Cuadro VI-1 muestra un resumen de ejemplos estas barreras por modos de suministro de servicios. Estas las barreras al comercio de servicios corresponden en términos generales a políticas nacionales que se encuentran en leyes y regulaciones.

Por las anteriores consideraciones, los resultados obtenidos para el sector servicios son altamente deficientes, producto de las limitaciones estadísticas mencionadas. Por lo tanto, éstos deben ser interpretados con extrema cautela.

Tras haber hecho estas aclaraciones metodológicas, a continuación se presenta el resumen de los resultados del análisis de competitividad para los sectores mineros, industriales, agrícolas y de servicios.

Minería e industria

De los 97 sectores mineros e industriales de la región Bogotá-Cundinamarca evaluados para el período 1998-2002, se identificaron 26 sectores con competitividad externa relativa. En el Cuadro III-4 se observa que estos renglones competitivos representaron en promedio 63% del total exportado por la región a todos los destinos en productos industriales y mineros entre 1998 y 2002.³⁰ Respecto a las exportaciones dirigidas a Estados Unidos, los sectores competitivos equivalieron a 64% de las ventas externas de productos industriales y mineros. De este grupo, 17 se destacan por su alta complementariedad con el mercado estadounidense, tal como se aprecia en el Gráfico III-8.

Los indicadores de competitividad externa relativa arrojaron 71 segmentos no competitivos de la minería e industria de Bogotá-Cundinamarca, de los cuales Estados

³⁰ Cabe recordar que se excluye *petróleo y sus derivados* de esta estimación por las deficiencias estadísticas mencionadas en la sección de metodología de análisis y reiteradas en la nota al pie 17.

2

Unidos muestra vocación importadora en 18 de estos sectores. Los sectores no competitivos representaron 33% y 23% de las exportaciones de bienes mineros e industriales de la región a todos los destinos y al mercado específico de Estados Unidos, respectivamente. Por su parte, ocho productos han sido identificados con *potencial exportador*, de los cuales Estados Unidos es un buen comprador de seis de ellos según el *Índice de Intensidad Importadora*. De hecho, el Gráfico IV-1 señala que Estados Unidos es un importador neto de todos estos.

Por otra parte, se identificaron 4 sectores mineros y 47 industriales de Bogotá-Cundinamarca como *vulnerables*. Las importaciones de estos sectores industriales y mineros representaron 64% del total importado por la región en el período 1998-2002. El Cuadro III-4 señala que los segmentos industriales y mineros vulnerables representaron en promedio 32,8% del total exportado por la región en el período 1998-2002, y 23,4% de las ventas externas de la región a Estados Unidos.

Según el IBCR de Estados Unidos, ese país es un exportador neto de solamente seis de estos 47 sectores industriales. No obstante lo anterior, cabe recordar que Estados Unidos es el principal país de origen de las compras externas de la región. Ante una reducción de los aranceles colombianos, es muy probable que ese país incremente su presencia en los sectores mencionados, excepto quizá en los segmentos en los que ese país no muestra una especialización relativa en el mercado regional (según el IEEe).

Agro y agro industria

De un total de 46 segmentos agropecuarios y agroindustriales, 11 muestran ser competitivos en los mercados mundiales según el IVCR (cuadrantes I y IV del Gráfico III-9).³¹ De estos sectores competitivos tan sólo uno, *bananos y plátanos*, es importado de forma intensiva por Estados Unidos (cuadrante I del Gráfico III-9). Estados Unidos no muestra una intensidad relativa en la importación del resto de los sectores competitivos de la región. Como puede observarse en el Cuadro III-7, los productos competitivos de la

³¹ Como ya se mencionó, las bases de datos de comercio exterior por departamentos del DANE no clasifican exportaciones de café según su origen. Por lo tanto, el número de segmentos estudiados agrícolas, pecuarios y sus derivados se redujo de un total inicial de 47 a 46. Véase el *Anexo I*.

región Bogotá-Cundinamarca enfrentan en muchos casos una directa competencia de países centroamericanos que, con excepción de Panamá, suscribieron recientemente un TLC con Estados Unidos. En cuanto a productos como *Frutas* y *Papas*, los principales competidores son Chile y Canadá, respectivamente.

El Cuadro III-6 muestra que 97% y 99% del total de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales de la región al mundo y a Estados Unidos en el periodo 1998-2002, respectivamente, corresponden a productos competitivos según el IVCR. Este hecho se debe a que las ventas de *flores* representaron en igual lapso 87,2% del total exportado por la región de productos agropecuarios y agroindustriales. En el caso de las ventas a Estados Unidos, este mismo porcentaje aumenta a 98,4% en igual lapso.

Por otra parte, se encontraron 38 segmentos agropecuarios y agroindustriales no competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca (cuadrantes II y III del Gráfico III-9). Estados Unidos tiene una alta intensidad importadora en 6 de estos sectores (cuadrante II del Gráfico III-9). La región cuenta con cuatro productos agropecuarios y agroindustriales que resultaron no competitivos según el IVCR, pero para los cuales el IBCR con EE.UU. es positivo.

A través del análisis desarrollado, se identificaron 26 productos agropecuarios y agroindustriales vulnerables (cuadrantes II y III del Gráfico III-9). Las importaciones de estos sectores representaron 68% del total importado por la región en el período 1998-2002. Cabe recordar que según el Cuadro III-6 estos productos agropecuarios y agroindustriales representaron en promedio 2,8% del total exportado por la región entre 1998 y 2002, y 0,4% de las ventas externas de la misma a Estados Unidos en igual lapso.

Estados Unidos es el principal país de origen de las importaciones de 13 de estos 26 sectores denominados como vulnerables. En 12 de los mismos, EE.UU. no cuenta con una especialización relativa en el mercado regional al registrar un *Índice de Especialización de Exportaciones Específico* (IEE \leq 1) menor a uno. Sin embargo, el Gráfico V-1 muestra que Estados Unidos es un exportador neto de 6 de los 26 productos vulnerables de la región.

Condiciones de acceso a Estados Unidos

Si bien Estados Unidos tiene aranceles promedio relativamente bajos, su estructura tarifaria se caracteriza por el uso intensivo de contingentes y por la presencia de picos arancelarios en ciertos sectores.³² El Gráfico III-1 muestra una clara tendencia de Estados Unidos a otorgar un mayor nivel de protección arancelaria a sectores del ámbito agrícola, en particular *cereales, frutas y vegetales, azúcar, grasas y aceites vegetales, productos lácteos, bebidas y tabaco* (ver Cuadro III-1). En la industria manufacturera los mayores niveles de protección arancelaria se otorgan a los sectores de *textiles y confecciones, cueros, madera, papel y muebles, y equipo de transporte*.³³

Los resultados de protección efectiva del Cuadro III-2 confirman estas observaciones. Estados Unidos privilegia la protección de sectores como alimentos, textiles y confecciones a través de una estructura arancelaria escalonada. Cabe destacar que Colombia tiene una protección efectiva mayor para los sectores de confecciones, textiles y alimentos y bebidas.

Una parte importante del crecimiento de 583% de las exportaciones colombianas a Estados Unidos bajo ATPA-ATPDEA entre 2002 y 2003 obedece a que el *petróleo crudo y sus derivados* pasó a registrarse en esa categoría, cuando en años anteriores no contaba con preferencias.³⁴ Sin embargo, hay otros renglones de exportación del país que mostraron entre esos años un desempeño positivo producto de las preferencias bajo análisis. En el Gráfico III-2 se puede constatar que este es el caso de *Producción agropecuaria, Confecciones y accesorios, Manufacturas de alimentos, Producción de bebidas y tabaco, Manufacturas de metales primarios, Producción de minerales no metálicos, Químicos y Cuero y sus productos*.³⁵ Los diez sectores ilustrados representaron 45% del total exportado por Colombia a Estados Unidos en 2003 y 97,4% de las ventas

³² Los contingentes son una mezcla de cuotas y aranceles, estos últimos son la mayoría de las veces muy elevados una vez se cumple la cuota (*extra-cuota*).

³³ Véase OMC (2003), *Examen de política comercial de Estados Unidos*, diciembre.

³⁴ En el arancel de Estados Unidos, el *petróleo crudo* se compone de dos subpartidas arancelarias con tarifas específicas: 27090010 con un arancel de US\$0,0525/barril y 27090020 con US\$0,105/barril

³⁵ Estos sectores corresponden a la clasificación NAICS de Estados Unidos utilizada por el USITC de forma alternativa a la *Clasificación Internacional Industrial Uniforme* (CIIU).

que entraron a ese mercado por los programas ATPA-ATPDEA. Por lo tanto, la utilización de estos programas aumentó significativamente en el año 2003.

Servicios

El Gráfico VI-2 revela que el *comercio de servicios transfronterizos*, que contempla los modos 1 y 2 de suministro, es dominado por los países desarrollados. Los primeros tres exportadores mundiales de servicios son, en su orden, Estados Unidos, la Unión Europea (UE), y Japón, cuyas exportaciones combinadas representaron 66% del comercio mundial de servicios en 1998. Además, el comercio desarrollado entre la UE, EU y Japón es muy alto, y equivalió a 42% del comercio mundial total de servicios en 1998.³⁶

Estados Unidos es un exportador de servicios transfronterizos mucho más importante que Colombia en términos absolutos. Sin embargo, en el comercio internacional lo importante es la competitividad relativa y los indicadores presentados en esta subsección señalan que en ese terreno la brecha entre los dos países tiende a cerrarse. No sobra recordar una vez más que el alcance de estos ejercicios está limitado por la baja calidad de las estadísticas sobre servicios.

El Gráfico VI-4 muestra que Colombia es competitivo en el suministro transfronterizo servicios de comunicaciones, turismo y transporte, sectores que registran un IVCR superior a la unidad para el período promedio 1997-2001. Debido a que para la región Bogotá-Cundinamarca no hay estadísticas sólidas sobre el comercio internacional de servicios, no fue posible identificar con certeza la competitividad de algunos servicios. Los datos del Departamento Técnico de Información Económica de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República, que cubren solamente los modos 1 y 2 de suministro, son incompletos o simplemente inexistentes para los servicios de transporte, viajes, seguros, financieros y culturales.

Un estudio de la Universidad Externado de Colombia (2004) concluye que las empresas de servicios tienen una situación competitiva poco homogénea mediante una encuesta

³⁶ Maurer, A. y P.Chauvet (2002), en Hoekman *et al.*, pg.239.

realizada a 88 empresas productoras de servicios de la ciudad de Bogotá. Por ejemplo, las empresas más grandes registran altos crecimientos en productividad y buen desempeño exportador, mientras que las pequeñas no han podido acceder a los mercados internacionales. Infortunadamente, el trabajo no menciona cuáles son los sectores más o menos competitivos, pero subraya que ambos tipos de empresas comparten la necesidad de contar con tecnología de la información de avanzada y la limitación de acceder a recurso humano calificado. Además, este estudio identifica algunas barreras de acceso al mercado de servicios de los Estados de Florida, Nueva York y Texas. En términos generales, el trabajo confirma la existencia de una gran diversidad de barreras al modo 4, en particular por demandas de nacionalidad y residencia al proveedor extranjero de los servicios. Así mismo, los procedimientos para homologar los títulos y la experiencia laboral presentan vacíos de transparencia y en muchos casos se exige al proveedor de servicios profesionales contar con un socio local.

Es prioritario que se avance en la recopilación de estadísticas de comercio de servicios de la región y de un inventario a las barreras a su intercambio. De esta manera, en un futuro se podría saber en qué renglones la misma es competitiva tanto en los mercados mundiales como en otros países y cuáles impedimentos normativos impiden un mayor dinamismo del comercio de servicios. La falta de un buen diagnóstico regional del sector de servicios, renglón que a nivel mundial crece a tasas superiores que el intercambio de bienes, obliga a ser prudentes en la negociación con Estados Unidos. Dado que la tecnología para transar servicios evoluciona de forma acelerada, los tomadores de decisión deberían conservar grados de libertad para que puedan a futuro impulsar las ventajas comparativas en servicios de economías como la de Bogotá-Cundinamarca.

Encuesta a los empresarios de la región

Algunos de los resultados del módulo especial de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo, muestran que las expectativas de la industria de Bogotá-Cundinamarca respecto al eventual acuerdo de libre comercio con Estados Unidos son en general positivas. Los resultados presentados en la sección VII describen un panorama relativamente optimista frente a la suscripción de un acuerdo comercial entre Colombia y Estados Unidos.

Los exportadores de la región, de una parte, confían en que podrán aumentar de forma importante sus ventas a Estados Unidos ante una mayor integración económica con esa nación. Según los resultados, 78,1% de los encuestados reportó que no exporta o no ha exportado en los últimos tres años a Estados Unidos. Sin embargo, 54% de los mismos espera poder hacerlo si Colombia suscribe un TLC con ese país.

Entre las empresas encuestadas que manifestaron no exportar a Estados Unidos, la principal razón reportada para no hacerlo es la falta conocimiento en la comercialización de sus productos en ese mercado (25,3% del total de respuestas). Otros motivos señalados por los empresarios fueron: EE.UU. no es su mercado relevante (21,9%), no pueden competir en ese mercado (21,2%), no tienen capacidad de atender un mercado más grande (18,1%) o no pueden cumplir estándares del mismo (9%).

En general, los exportadores de Bogotá-Cundinamarca consideran que el tema del transporte, tanto nacional como internacional, es el factor más adverso para vender en el exterior. El Gráfico VII-4 muestra que entre los factores negativos para exportar se encuentran el costo del transporte nacional, la distancia a los puertos, el costo del transporte internacional, la frecuencia del transporte internacional y la exigencia o existencia de permisos, licencias o cuotas en los mercados de destino.

La importancia del mercado estadounidense para los empresarios de la región es mayor para el caso de sus compras externas. El 53,1% de las empresas encuestadas revelaron que utilizan insumos importados de ese país, que representan en promedio 19,9% de sus costos totales. De esta manera, un TLC con Estados Unidos podría reducir estos costos y la competitividad de estas industrias tendería a incrementarse.

Adicionalmente, la encuesta revela que menos de 40% de los empresarios industriales de Bogotá-Cundinamarca tiene grandes temores de perder mercado ante mayores importaciones de Estados Unidos. En el Gráfico VII-6 se puede observar que 15,4% y 49,8% del total de los empresarios encuestados estima que enfrenta bajo y moderado riesgo de perder mercado ante productos estadounidenses, respectivamente.

Los empresarios identificaron como principales obstáculos para competir con productos importados factores como los altos costos de las materias primas nacionales (21% de las

respuestas), la existencia de maquinaria obsoleta en sus plantas de producción (19,4%), el alto costo de la mano de obra (11,5%) y la tecnología inadecuada (11,5%) (Gráfico VII-7).

En la encuesta también se identificaron las políticas que los empresarios le piden al gobierno nacional y local para hacer frente a la competencia inherente al TLC. Entre las medidas que las empresas de la región esperan del gobierno nacional se encuentran: el apoyo económico para la reconversión tecnológica (18,6%), la creación de líneas de crédito para la financiación de capital de trabajo (15,6%), garantizar la estabilidad macroeconómica (13,3%), inversión en infraestructura de transporte (12%), mejorar las condiciones de seguridad (11,7%) y la simplificación de trámites (10,6%). Las medidas de apoyo que se esperan del gobierno local son muy similares a las del caso anterior (Gráfico VII-9 a y b).

Talleres sectoriales

Fedesarrollo realizó ocho talleres sectoriales con el valioso apoyo de la CCB, para presentar a los empresarios de la región los resultados de los análisis sectoriales de competitividad relativa. A través de estos talleres se recogieron inquietudes y comentarios de cerca de 1.000 empresarios de los sectores analizados, que sirvieron para enriquecer el análisis. Los sectores y/o cadenas productivas analizadas fueron los siguientes: i) *hortofruticultura*; ii) *productos lácteos*; iii) *industrias gráficas*; iv) *textiles y confecciones*; v) *cuero y calzado*; vi) *químicos y petroquímica*; vii) *metalurgia y metalmecánica*; y viii) *servicios de salud*.

En general, para cada uno de los sectores analizados, con excepción de *Salud* (que contó con una evaluación particular por su condición de servicio), se desarrollaron los siguientes seis grandes temas: 1) características generales; 2) resumen de los resultados de competitividad relativa; 3) condiciones de acceso al mercado estadounidense y sus principales proveedores; 4) condiciones de acceso al mercado colombiano y origen de las importaciones; 5) resultados sectoriales de la encuesta de Fedesarrollo; y 6) reflexiones finales. Los resultados del análisis particular para cada sector y de la información obtenida en los talleres se encuentran en la sección VIII.

X. Bibliografía del Capítulo 3

Banco Mundial (2003). "Fuentes y fundamentos de la competitividad agrorural en Colombia", fotocopia, mayo.

Calo Blanco, A. y Méndez Naya, J (2004). "Integración económica, barreras no arancelarias y bienestar social". *Revista de Economía ICE*, no. 814.

Estevadeordal, A. y C. Robert (2001). *Las Américas sin barreras: negociaciones comerciales de acceso a mercados*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Garay, L.J. et al. (2004). "El agro colombiano frente al TLC con Estados Unidos", Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Informe de Avance, julio.

Hoekman, B, A. Mattoo y P. English (2002). *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, Banco Mundial, Washington, D.C., primera edición, junio.

Maskus, K., J.S. Wilson y T. Otsuki (2001). "Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade", Banco Mundial, *Working Paper Series*, no.2512, Washington, D.C.

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2004a). "Monografías regionales: estructura productiva y de comercio exterior de Bogotá", www.mincomercio.gov.co

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2004b). "Monografías regionales: estructura productiva y de comercio exterior de Cundinamarca", www.mincomercio.gov.co

OCDE (2001). "Measurement of Sanitary, Phytosanitary and Technical Barriers to Trade", por los consultores J.Beghin y J.C.Bureau, septiembre.

Organización de las Naciones Unidas, Comisión Europea, FMI, OCDE, UNCTAD y OMC (2002). "Manual on Statistics in International Trade in Services", Departamento Económico y de Asuntos Sociales de Naciones Unidas, Serie M, no.86, Ginebra, Luxemburgo, Nueva York, París y Washington, D.C.

OMC (2004). *Trade Policy Reviews*, diversos números para Colombia y Estados Unidos.

Reina, M. y S. Zuluaga (2003a). "Bases para un modelo agropexportador para Colombia", Fedesarrollo, fotocopia, junio.

Reina, M., C. Gamboa y M.L. Guerra (2003). "La cultura en las negociaciones comerciales", documento para Convenio Andrés Bello, Fedesarrollo, diciembre.

Reina, M. y S. Zuluaga (2003b). "Lineamientos de una estrategia de negociación de Colombia en acceso a mercados en las negociaciones del ALCA", FEDESARROLLO, fotocopia, junio.

Reina, M. y S. Zuluaga (2004). "Aplicación de salvaguardias y derechos *antidumping* en Colombia", versión preliminar documento de trabajo para el Banco Mundial, agosto.

Universidad Externado de Colombia (2004). "Estudio sobre Bogotá como plataforma de exportación de servicios y las negociaciones del TLC con Estados Unidos", Resumen Ejecutivo, conclusiones y recomendaciones, noviembre 8.

Zuluaga, S., A. Velasco y A. Quiroga (2002). "Criterios para la negociación de acceso a mercados entre Colombia y México para el ámbito agropecuario y agroindustrial en el marco de la profundización del G-3", FEDESARROLLO, fotocopia.

XI. Anexo 1 – Capítulo 3: Descripción de las clasificaciones arancelarias de los productos agropecuarios y agroindustriales analizados

Cuadro XI-1

Composición de los productos agropecuarios y sus derivados (agroindustria)
considerados en el análisis de la sección III.C.2

Descripción	Capítulos o partidas del sist. armonizado	
	Producto agropecuario	Derivados
Algodón	5201 a 5202	
Animales vivos	01	
Avicultura	Correspondientes de 0207	Correspondientes de 0407, 0408 y 1602
Azúcares y confites	1701 a 1703	1704
Bananos y plátanos	0803	Correspondientes del capítulo 20
Bebidas y líquidos alcohólicos	22	
Cacao y chocolates	1801 a 1805	1806
Café sin tostar y sin descafeinar*	090111	
Café, te, yerba mate y especias (sin café sin tostar y sin desafeinar)	Correspondientes del capítulo 09	
Carne bovina	Correspondientes de 0201, 0202, 0206 y 0210	Correspondientes de 1602
Carne porcina	Correspondientes de 0203, 0209 y 0210	Correspondientes de 1601 y 1602
Carnes (distintas a bovina, porcina y aves)	Correspondientes a 0204, 0205, 0206, 0208	Correspondientes del capítulo 16
Cereales	10	11 y 19
Flores	0603	
Frutas (excepto bananos y plátanos)	08 sin 0803	Correspondientes del capítulo 20
Grasas y aceites animales o vegetales, excepto oleaginosos	Correspondientes del capítulo 15	
Gomas, resinas y demás jugos	13	
Hortalizas	0702 y 0707	Correspondientes del capítulo 20
Leche y productos lácteos	0401 a 0402	0403, 0404 y 0406
Legumbres	0708 a 0713	Correspondientes del capítulo 20
Materias trensables y demás	14	
Oleaginosas	1201 a 1208 y 0405	1501 a 1518

Descripción	Capítulos o partidas del sist. armonizado	
	Producto agropecuario	Derivados
Otros productos de origen animal	0409, 05 y 500100	Correspondientes del capítulo 51
Papas	0701	Correspondientes del capítulo 20
Pescado	Correspondientes del capítulo 03	Correspondientes del capítulo 03 y 16
Plantas vivas	06 sin 0603	
Preparaciones alimenticias nep	21 y correspondientes del capítulo 20	
Residuos producción agropecuaria y desperdicios	23	
Semillas y frutos no oleaginosos	Correspondientes del capítulo 12	
Tabaco y sucedáneos del tabaco	24	

Fuente: Definición de ámbito agrícola de la OMC y S.Zuluaga *et al.* (2002).

Nota: * sectores excluidos del análisis regional Bogotá-Cundinamarca. Véase sección II de metodología de análisis.

XII. Anexo 2 – Capítulo 3: Preguntas del módulo especial sobre el TLC con Estados Unidos de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo

* * *

Capítulo 4: Efectos del TLC con EEUU en la economía regional¹

I. Introducción

Tal como se ha mencionado hasta este punto, la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos tendrá consecuencias sobre un gran conjunto de sectores de la economía regional, pero estos efectos serán muy diferentes entre sí. Algunos sectores sufrirán choques positivos directos que impulsen su crecimiento mientras otros recibirán señales de mercado que los lleve a reducir su actividad económica. Esto modificará la ubicación y la remuneración de los factores de producción (trabajo y capital), así como la estructura de consumo y de comercio internacional. En última instancia, es importante considerar el efecto consolidado de todos estos choques en la medida de lo posible. Un camino adecuado para lograr este objetivo es simular los efectos de políticas a través de un modelo de equilibrio general computable (MEGC).

El resto de este capítulo se divide en dos secciones. La primera describe en detalle la metodología de análisis utilizada y la segunda presenta los resultados de los escenarios construidos.

II. Metodología de análisis

El núcleo del análisis realizado es el modelo de equilibrio general computable de Fedesarrollo en su versión de estática comparativa. El primer paso fue alimentar este modelo con una matriz de contabilidad social para la región². Una vez construida esta matriz, se definió un conjunto de 3 escenarios de política arancelaria para Colombia y

¹ La elaboración de este capítulo contó con la valiosa colaboración de Jorge Centenaro, Marco Mahecha, Catalina Herrera y Camilo García.

² Es necesario aclarar que el nivel de detalle de la matriz utilizada está determinado por la información disponible para Bogotá y Cundinamarca.

Estados Unidos que se incorporaron al modelo como choques exógenos. Finalmente, el modelo generó una nueva matriz de contabilidad social para cada uno de los escenarios de política, que pueden ser comparadas con la matriz original. Por lo tanto, el resto de esta sección se divide en los tres componentes principales de la metodología: a) construcción de una matriz de contabilidad social para la región, b) el modelo de equilibrio general de Fedesarrollo y c) construcción de los escenarios de política arancelaria. Pero antes es importante hacer algunas aclaraciones sobre las limitaciones de la información y la metodología utilizada.

II.A. Limitaciones de la información y la metodología

Establecer un tratado de libre comercio con Estados Unidos implica negociar el diseño de una gran cantidad de instrumentos de política comercial y económica, pues la agenda de negociación va más allá del tema de acceso a mercados. Es allí donde se discute el nuevo esquema arancelario entre ambos países. Esta limitación debe ser tomada en cuenta pues el análisis de equilibrio general sólo puede incluir los efectos generados por el cambio en los sistemas arancelarios. Concretamente, solo es posible modelar los choques correspondientes a barreras arancelarias y no aquellos que proviene de la eliminación de barreras no arancelarias. Tal como se mencionó en el capítulo anterior, la principal limitación para no incluir estas barreras dentro del análisis de equilibrio general es la falta de bases de datos que consoliden de forma sistemática la información necesaria. Otros trabajos como Monteagudo et. al (2004) y Light (2003) también reconocen esta limitación y advierten como los resultados pueden estar siendo subestimados. Esta misma advertencia es pertinente para esta investigación.

Además, según la teoría del comercio internacional, es razonable esperar al menos tres efectos de las políticas comerciales sobre una economía (ver Markusen, et. al. 1995): 1) efectos directos por desplazamientos de demandas de consumo final tanto internas como externas; 2) reasignación de los factores de producción entre las diferentes actividades económicas; y 3) cambios en la productividad de los procesos productivos. El análisis de

equilibrio general que se realizó toma en cuenta los dos primeros choques. Debido a esta limitación, los resultados de las estimaciones subestiman los efectos totales de la liberalización arancelaria. Para poder modelar cambios en la productividad sería necesario utilizar un modelo de equilibrio general dinámico en el cual el parámetro de productividad para cada factor de producción sufriera un choque temporal en función del grado de apertura del sector. Esta estrategia supera los alcances de la herramienta de modelación que se ha utilizado en esta investigación.

Adicionalmente, el detalle del análisis realizado con esta herramienta depende de la desagregación existente en la información disponible sobre la estructura económica de la región. Debido a esta limitación, sólo fue posible descomponer la actividad económica regional en solo 30 sectores. Aún así, esta agrupación es compatible con la división sectorial del sistema de cuentas nacionales elaborado por el DANE y, en algunos casos, con el sistema de clasificación industrial internacional uniforme (CIIU) utilizado en los análisis de competitividad y productividad.

II.B. Construcción de una matriz de contabilidad social para la región

Una matriz de contabilidad social (SAM) reúne la información de transacciones y actividades productivas de una economía para un periodo determinado. En ella se puede observar el valor de la producción y el valor agregado de todas las ramas económicas así como los flujos de comercio y la estructura de consumo de los hogares, entre otras variables³. El proceso para construir la SAM para la región se puede dividir en dos. Primero, la construcción de una matriz insumo-producto a partir de dos matrices, una para Bogotá y otra para Cundinamarca. En el segundo paso se transformó la matriz insumo-producto regional en una SAM.

³ Para obtener más información sobre las matrices insumo-producto y las matrices de contabilidad social ver King (1985). También se puede consultar el manual de cuentas nacionales publicado por el DANE.

Consolidación de una matriz insumo-producto regional

La matriz de Cundinamarca se tomó del estudio del Departamento de Cundinamarca (2003). Dicha matriz consta de información para 45 productos y actividades económicas en el año 2000 a pesos corrientes. Por otro lado, la matriz de Bogotá pertenece al estudio de la Secretaría de Hacienda Distrital (2003). Esta matriz resume la información a pesos corrientes de 2000 para 52 sectores económicos. Ambas matrices se construyeron siguiendo la misma metodología utilizada por el DANE para la elaboración de las matrices insumo producto nacionales. Las matrices reflejan equilibrios económicos perfectos. Esto ocurre cuando el valor de la producción a precios básicos (PPB) de las actividades es igual al PPB de los productos y cuando la oferta total a precios de comprador es igual a la demanda total para todos los productos. Formalmente,

Ecuación II-1

Equilibrios económicos en las matrices de insumo producto

$$PPB_i = \sum_k CI_{i,k} + VA_k + Txprod_k \quad i = k$$
$$PPB_i + M_i + Txind_i + Mcomer_i = \sum_k CI_{i,k} + X_i + CF_i + I_i \quad \forall i$$

donde k es el número de actividades, i es el número de productos, $CI_{i,k}$ es el consumo intermedio que el producto i realiza de la actividad k , VA es el valor agregado, $Txprod$ son los impuestos a la producción, PPB es la producción a precios básicos, M son las importaciones, $Txind$ son los impuestos indirectos, $Mcomer$ son los márgenes de comercio, X son las exportaciones, CF es el consumo final e I es la inversión.

La matriz de Cundinamarca cumplía ambas restricciones. En cambio, la matriz de Bogotá solo cumplía la igualdad entre la demanda total y la oferta a precios de comprador. Esto ocurre pues el estudio de la Secretaría de Hacienda Distrital (2003) construyó una matriz de oferta y una matriz de utilización por separado⁴. Para reunir la información de ambas

⁴ Una definición de las matrices de oferta, utilización e insumo-producto se puede encontrar en Cortés y Pinzón (2000).

matrices en una matriz insumo – producto se utilizó el procedimiento de Pyatt (1985), descrito por Francois y Reinert (1997)⁵, según el cual es posible redistribuir los consumos intermedios y el valor agregado entre sectores sin modificar el valor agregado y el valor del consumo intermedio del total de la economía. En el caso de dos actividades y dos productos, el procedimiento consiste en,

Ecuación II-2

Procedimiento para agrupar una matriz de oferta y una matriz de utilización

$$T = UM^T = \begin{bmatrix} U_{11} & U_{12} \\ U_{21} & U_{22} \\ V_1 & V_2 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} M_{11} & M_{12} \\ M_{21} & M_{22} \end{bmatrix}$$

Nota: tomado de Francois y Reinert (1997) Pág. 109.

donde U es una submatriz de ponderadores derivada de la matriz de utilización cuyas columnas deben sumar 1, M^T corresponde a la matriz de oferta transpuesta y T es la nueva submatriz de consumo intermedio y valor agregado de la matriz insumo-producto.

El paso siguiente consistió en determinar la compatibilidad entre la división sectorial de cada una de las matrices. El Anexo III-1 presenta el listado de los 45 sectores de la matriz de Cundinamarca y los 52 sectores de la matriz de Bogotá. Puesto que los sectores de cada matriz son agregaciones de los sectores utilizados en las matrices nacionales, se procedió a realizar una segunda agregación sectorial, lo cual produjo un listado de 31 sectores. Este listado se puede interpretar como el máximo nivel de detalle posible que se puede obtener a partir de las dos matrices originales.

Los principales sectores transables (agricultura, minería e industria) se encuentran reunidos en 13 sectores, con un alto nivel de detalle en la industria. Los otros 18 sectores corresponden a los servicios públicos (3), la construcción (2), el comercio (1), el transporte (1), la administración pública (2) y otros servicios (9). El Anexo III-1 presenta la

⁵ Pág. 109.

correspondencia entre estos 31 sectores y los originales de las matrices de Cundinamarca y Bogotá.

Esta correspondencia permitió realizar la primera agregación regional para las siguientes variables: producción a precios básicos, importaciones del resto del mundo, impuestos y derechos a las importaciones, otros impuestos, IVA no deducible, márgenes de comercio, consumo intermedio, exportaciones al resto del mundo, consumo de los hogares, consumo del gobierno y formación interna bruta de capital. Las únicas dos variables que no podían ser agregadas directamente eran los flujos de comercio del departamento y la ciudad con el resto del país. En esencia, la matriz de Cundinamarca registra el comercio exterior del departamento con el resto del mundo y con el resto del país, incluyendo a Bogotá. Por su parte, la matriz de Bogotá hace lo mismo y registra el comercio de la ciudad con el resto del país, incluyendo a Cundinamarca. Esta superposición de cifras hizo necesario establecer un conjunto de supuestos para construir los flujos de comercio de la región con el resto del país.

Una consecuencia de que las matrices de Bogotá y Cundinamarca reflejen equilibrios económicos perfectos es que el valor de la cuenta corriente entre la región y el resto del país es igual a un valor fijo determinado por los componentes agregados hasta este punto. Formalmente,

Ecuación II-3

Definición de la cuenta corriente de la región con el resto del país

$$(X_{i,respais} - M_{i,respais}) = \overline{PPB_i} + \overline{M_{i,resmundo}} + \overline{Txind_i} + \overline{Mcomer_i} - \sum_k \overline{CI_{i,k}} - \overline{X_{i,resmundo}} - \overline{CF_i} - \overline{I_i} \quad \forall i$$

Esto permite reducir el problema a encontrar únicamente una de las dos variables en cuestión. En la mayoría de los sectores, se calculó el valor de las exportaciones y residualmente se obtuvo el valor de las importaciones con base en los supuestos descritos en el Anexo III-2. El resultado de la metodología aplicada hasta este punto es una matriz insumo producto a precios corrientes que refleja los equilibrios económicos de 31 sectores para la región en 2000.

El valor del PIB regional en la matriz es 10% mayor al valor del PIB reportado por el DANE en el sistema de cuentas económicas departamentales, aunque la distribución de valor agregado entre las diferentes ramas económicas es muy similar. Adicionalmente, la matriz permite observar la importancia del comercio intranacional para la región. Por ejemplo, el valor de las exportaciones al resto del país es cerca de tres veces las exportaciones internacionales de la región. Algo similar ocurre con las importaciones donde esta proporción es cercana a 2.

De la matriz insumo producto a la matriz de contabilidad social

La última fase consistió en transformar la información de la matriz insumo producto en una matriz de contabilidad social con el adecuado nivel de detalle para realizar las simulaciones requeridas.

Primero fue necesario separar el comercio exterior de la región entre el comercio con Estados Unidos y con el resto del mundo. Para esto se utilizó la base de datos de comercio exterior del DANE por partida arancelaria a 10 dígitos. Tras construir una relación entre los 31 sectores de la matriz insumo-producto y 9772 partidas arancelarias, se obtuvieron los totales de comercio para 14 sectores transables. La participación de EEUU en las importaciones y exportaciones por sector se aplicó a la información de la matriz insumo producto. Para aquellos sectores donde el cuadro no ofrecía información, se utilizó la participación promedio de EEUU en el comercio total de la región: 33% para exportaciones y 31% en importaciones.

A diferencia de las matrices insumo producto, las matrices de contabilidad social permiten registrar las transferencias entre instituciones económicas (hogares, empresas, gobierno y resto del mundo). Si bien no fue posible obtener información precisa para la totalidad de las transferencias interinstitucionales, estas variables no son cruciales para los propósitos del MEGC. Esta imprecisión afecta la composición del cierre ahorro – inversión más no

modifica la estructura de precios relativos del modelo. Aún así, se calcularon tres transferencias institucionales.

La primera es el pago de impuestos directos. Según el CONFIS, el recaudo total de impuesto a la renta en el año 2000 ascendió a \$7.505.022 millones. Un trabajo de Fedesarrollo (2003) estima que la participación de la ciudad región en el recaudo nacional del impuesto a la renta en 2000 es cercana al 62%. Sin embargo, esta participación puede sobreestimar el recaudo producto de la actividad económica de la región, pues existe un conjunto de empresas cuya principal actividad económica se realiza en otras regiones del país (p. ej. Ecopetrol y las demás empresas extractoras de petróleo) y declaran sus impuestos ante la oficina de la DIAN en Bogotá.

La segunda transferencia calculada es el ingreso por remesas de los trabajadores colombianos en el exterior. Según cifras de la Balanza de Pagos, construida por el Banco de la República, los ingresos del país por remesas en el año 2000 fueron US\$1.661 millones. Se utilizan dos supuestos para alimentar la matriz de contabilidad social. El primero es que el ingreso de remesas de la región es proporcional a su participación en la población total del país, es decir un 20% aproximadamente. El segundo supuesto consiste en que el 70% de las remesas que ingresan a Colombia provienen de EEUU. Al combinar ambos supuestos con una tasa de cambio nominal promedio de 2.087 pesos por dólar, se obtiene un valor para las transferencias de EEUU y del resto del mundo a los hogares.

La última transferencia interinstitucional que se calculó es la que realiza el resto del mundo al gobierno. Según cifras de la Balanza de Pagos, el gobierno central recibió US\$240 millones del resto del mundo en el año 2000. Se supone que la totalidad de estas transferencias provienen de los EEUU. Sin embargo, no es adecuado incluir el total en la matriz de contabilidad social de la región. Solo se debe incluir aquella porción que financió consumo público de algún nivel de gobierno dentro del territorio de la región. Se utiliza entonces el mismo supuesto que se utilizó para las remesas de trabajadores en el exterior, según el cual se debe incluir la porción equivalente a la participación de la población de la región en la población total del país.

La última modificación que se realizó dentro de la matriz fue la distribución del consumo intermedio de servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI). Se asume que la participación de cada actividad es proporcional al consumo que realiza de servicios de intermediación financiera por comisión. Este supuesto permite distribuir los SIFMI entre todas las actividades. Sin embargo, para que la matriz no pierda el equilibrio, es necesario restar el valor que se agregó al consumo intermedio de servicios financieros del excedente bruto de explotación.

Como último comentario es pertinente mencionar las dimensiones finales de la SAM regional que son el número de sectores económicos, el número de hogares y el número de regiones de comercio para las cuales reúne información. En este caso, la SAM Bogotá-Cundinamarca definitiva está compuesta por 31 sectores, un hogar y tres regiones de comercio (Estados Unidos, resto del mundo y resto del país). Esta es la matriz con la cual se alimentó el modelo de equilibrio general.

II.C. Modelo de equilibrio general de Fedesarrollo

Un modelo de equilibrio general (MEGC) es un conjunto de ecuaciones y supuestos que permite simular la transición de una economía desde un equilibrio económico inicial a un equilibrio final después de someterla a choques exógenos. Las ecuaciones representan las decisiones de consumo y ahorro de los hogares, las decisiones de producción de las empresas y las decisiones de comercio exterior en función, principalmente, de los precios de mercado⁶. Las principales características de un MEGC son sus arquetipos de producción, el cierre del mercado de factores y el cierre macroeconómico. El objetivo de esta sección es describir el funcionamiento de estos componentes en el modelo de equilibrio general de Fedesarrollo utilizado para esta investigación⁷.

⁶ Mayor información sobre el uso y diseño de modelos de equilibrio general se puede encontrar en Scarf y Shoven (1984)

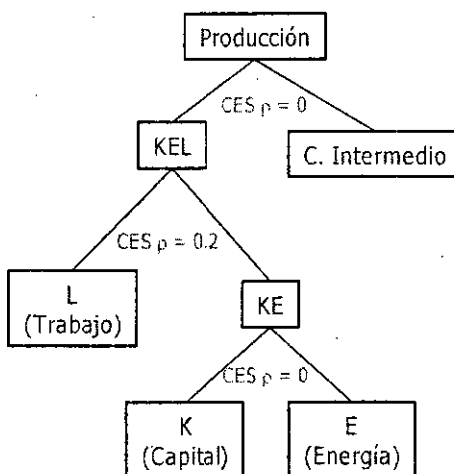
⁷ Una descripción completa del modelo de equilibrio general de Fedesarrollo se encuentra en Bussolo, Roland-Holst y van der Mensbrugghe (1998).

Arquetipos de producción

La producción se modela de igual forma en todos los sectores económicos. Se obtiene al emplear tres factores de producción diferentes y una cesta de insumos. La combinación se hace de forma escalonada por medio de funciones de producción encadenadas. La Ilustración II-1 resume este proceso. En el primer nivel se decide la cantidad de capital y energía para crear la cesta capital / energía (KE). Se supone una elasticidad de sustitución entre ambos factores de 0, lo cual implica que ambos se deben emplear en conjunto en alguna proporción fija. El paso siguiente es combinar la cesta capital/energía con trabajo para obtener una nueva cesta capital/energía/trabajo (KEL). En este caso se supone algún grado de sustitución entre el trabajo y la cesta de capital/energía⁸. Esta cesta representa el uso de los tres factores de producción para luego combinarla en proporciones fijas con una cesta de consumos intermedios que generan la producción final.

Ilustración II-1

Arquetipo de producción en el modelo de equilibrio general



El arquetipo de producción permite identificar dónde se origina el valor agregado en cada sector. Este es igual al valor real del trabajo empleado más el valor real del capital utilizado, es decir, las cantidades de trabajo y de capital de equilibrio valoradas a precios

⁸ Se realizaron simulaciones con diferentes valores para el grado de sustitución entre los factores de producción para determinar la sensibilidad de los resultados ante este supuesto. En general, fueron muy estables.

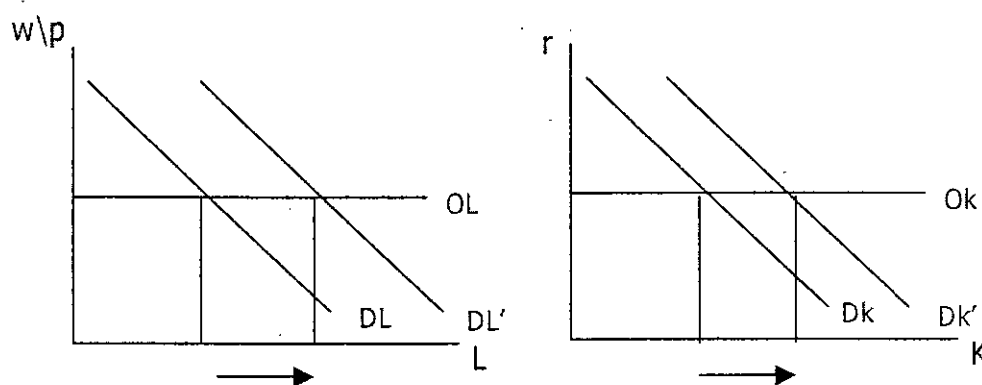
constantes. La suma del valor agregado de todos los sectores también se conoce como el producto interno bruto a precio de factores⁹.

Cierre del mercado de factores

En el modelo existe un único mercado para cada factor de producción (capital y trabajo) en el cual se determina el precio y la cantidad de equilibrio. Vale la pena resaltar que los supuestos que se utilicen sobre estos mercados son importantes al momento de interpretar los resultados. Para ambos casos se supone que existe una oferta perfectamente elástica, tal como se observa en la Ilustración II-2. Esto implica que tanto el salario real como la tasa de retorno al capital no cambian después de los choques exógenos, y ambos mercados se ajustan vía cantidades. Por lo tanto, las variaciones porcentuales en el empleo y en el uso del capital que serán reportadas en la sección de resultados deben interpretarse como la tasa de creación de nuevos puestos de trabajo y el incremento en el stock de capital de la economía una vez se haya alcanzado el nuevo punto de equilibrio.

Ilustración II-2

Representación de los mercados de trabajo y capital



Cierre macroeconómico

Los modelos de equilibrio general permiten reproducir los principales agregados macroeconómicos que se encuentran en las matrices de contabilidad social. El producto

⁹ Cortés y Pinzón (2000). *Op. Cit.*

interno bruto es uno de estos agregados y se puede obtener tanto por el lado de la demanda¹⁰ como por la remuneración a los factores¹¹. Adicionalmente, los agregados macroeconómicos se relacionan entre sí por medio de las identidades macroeconómicas, entre las cuales se encuentra el equilibrio ahorro – inversión. Esta identidad establece que el valor de la inversión total debe ser igual a la suma de las fuentes de ahorro de la economía: Privado, público y externo¹². Por construcción, los modelos de equilibrio general deben fijar algunos de los componentes de esta identidad macroeconómica. Esto impone una limitación adicional a los análisis pues el modelo no permite derivar conclusiones sobre aquellas variables que sean fijas o exógenas.

En primer lugar, el ahorro privado es determinado completamente por el modelo, y se obtiene como la diferencia entre los ingresos netos del hogar y el consumo privado, que a su vez son variables endógenas o calculadas por el modelo. Por otro lado, el consumo público se mantiene constante mientras los ingresos públicos cambian en función del desempeño de la economía, con lo cual el ahorro público también es determinado parcialmente por el modelo. Finalmente, el ahorro externo o el déficit en cuenta corriente es calculado por el modelo como la diferencia entre las exportaciones y las importaciones con cada región. En conclusión, todas las fuentes de ahorro son endógenas al modelo. Sin embargo, existe una restricción sobre su valor total pues la inversión se mantiene fija en pesos constantes. Esto quiere decir que el valor total de las fuentes de ahorro no cambia con los choques exógenos; lo que cambia es la composición del ahorro entre las tres fuentes mencionadas. Por lo tanto, el ejercicio de modelación realizado para esta investigación no permite derivar conclusiones directas del efecto de la liberalización arancelaria sobre la inversión privada y pública en la región. Para hacer esto posible, hubiese sido necesario convertir alguna otra variable, como el ahorro privado o el déficit en cuenta corriente, en exógena, lo cual hubiese modificado el sentido original del ejercicio.

¹⁰ PIB = Consumo privado + Consumo público + Inversión + Exportaciones - Importaciones

¹¹ PIB = Valor agregado sectorial + impuestos indirectos netos

¹² Lora (1997) Pág. 130.

En conclusión, el modelo de equilibrio general de Fedesarrollo cuenta con las características centrales necesarias para simular un choque en la política arancelaria del país. Por ello es de suma importancia construir de forma sistemática los escenarios de política arancelaria que vayan a ser introducidos en el modelo.

II.D. Construcción de los escenarios de política arancelaria

El objetivo de la construcción de diferentes escenarios de política arancelaria es el de comparar entre sí los efectos de los caminos posibles que pueda tomar la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos. Dado que el análisis de equilibrio general se realiza con el nivel de desagregación que permite la información, es adecuado plantear al menos dos escenarios extremos. El primero es aquel en el cual la liberalización con Estados Unidos es total, por lo menos en lo que a política arancelaria se refiere. Bajo este escenario, tanto Colombia como Estados Unidos reducen a cero los aranceles de todos sus productos. El otro escenario extremo representa lo que ocurriría si no se firma el tratado de libre comercio. Colombia y los demás países cubiertos por el esquema ATPDEA perderían estas preferencias arancelarias y cada producto cubierto regresaría al Sistema General de Preferencias o a Nación Más Favorecida, dependiendo del caso.

Ambos escenarios son situaciones extremas que generan un marco de referencia para los efectos sectoriales del tratado, pero son poco probables. Por esta razón, se construye un tercer escenario que simula una situación más factible en la cual Colombia elimina únicamente el componente fijo de los bienes que se encuentran cobijados por el Sistema Andino de Franjas de Precios. Precisamente este fue el componente que se negoció en el reciente acuerdo entre la Comunidad Andina y Mercosur, y en la actualidad el Ministerio de Agricultura está buscando algo similar en la negociación del tratado con Estados Unidos. Esto quiere decir que un escenario en el cual se elimina únicamente el componente fijo de las franjas es mucho más probable que un escenario en el cual se elimine el componente variable y aún más probable que un escenario donde ambos componentes sean eliminados.

Una vez definidos los escenarios de política arancelaria, es necesario determinar la mejor forma de implementarlos en el modelo de equilibrio, dadas sus características y las restricciones de información. El resto de esta sección describe este procedimiento.

Cada uno de los escenarios de política arancelaria está compuesto por tres tipos de choques. En primer lugar se encuentra el cambio en el arancel que Colombia aplica a Estados Unidos. El segundo tipo de choque, de forma análoga, es el cambio en los aranceles que Estados Unidos aplica a Colombia, y el último tipo de choque es el efecto indirecto sobre la economía regional de los cambios en el resto del país. Tal como se mencionó en la sección II.A, sólo es posible simular los efectos de cambios en la política arancelaria de ambos países. Por lo tanto, los escenarios y sus resultados deben interpretarse bajo esta óptica.

Aranceles de Colombia

Para construir este primer choque es necesario establecer un arancel promedio para cada sector de la economía que refleje, en la medida de lo posible, su nivel de protección inicial. Este cálculo se basó en la información del arancel *ad valorem* de Nación Más Favorecida (NMF) y el arancel promedio del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) por partida arancelaria entre 1997 y 2003¹³.

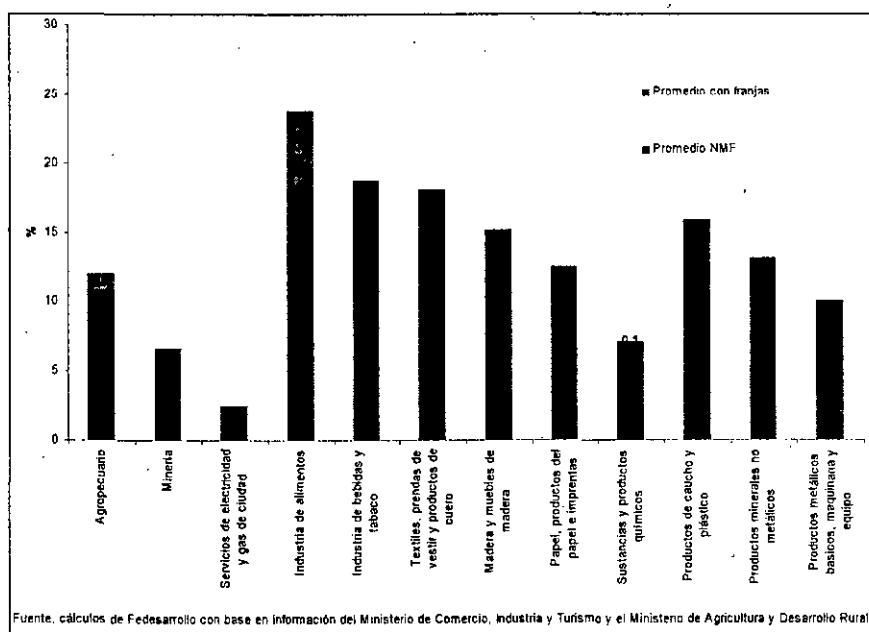
Como se mencionó en el capítulo anterior, el SAFP está diseñado como un mecanismo que permite amortiguar los aumentos o las caídas en el precio internacional de algunos bienes agroindustriales por medio de cambios automáticos en el arancel en función de su precio. El arancel que se cobra a las importaciones de cada una de las más de 150 partidas cubiertas por este sistema está dividido en dos componentes: el primero es un componente fijo, que es una tarifa *ad valorem* que se cobra independientemente del precio y está determinada por el esquema de tarifas NMF. El segundo componente se denomina variable

¹³ Para calcular un promedio simple por sector económico se utilizó una correlativa entre el sistema de clasificación NANDINA a 10 dígitos y el sistema de cuentas nacionales a 6 dígitos suministrada por el DANE.

y es aquel que varía en dirección opuesta a la cotización internacional. El arancel final que se cobra es la suma del componente fijo y el componente variable¹⁴.

El Gráfico II-1 presenta el cálculo final para los sectores de cuentas nacionales que son relevantes para esta investigación. Se puede apreciar que los sectores industriales con un menor encadenamiento de valor agregado cuentan con las mayores tasas arancelarias promedio. Adicionalmente, el sistema de franjas de precios modifica el arancel promedio exclusivamente en tres sectores: la industria de alimentos, la actividad agropecuaria y los productos químicos. Las más de 150 partidas que cubre el SAEP están representadas dentro de estos tres sectores de cuentas nacionales. Para estos sectores, el valor histórico promedio del componente variable del SAEP corresponde a la diferencia entre el arancel promedio con información de franjas menos el arancel promedio NMF.

Gráfico II-1
Arancel colombiano promedio por sector económico



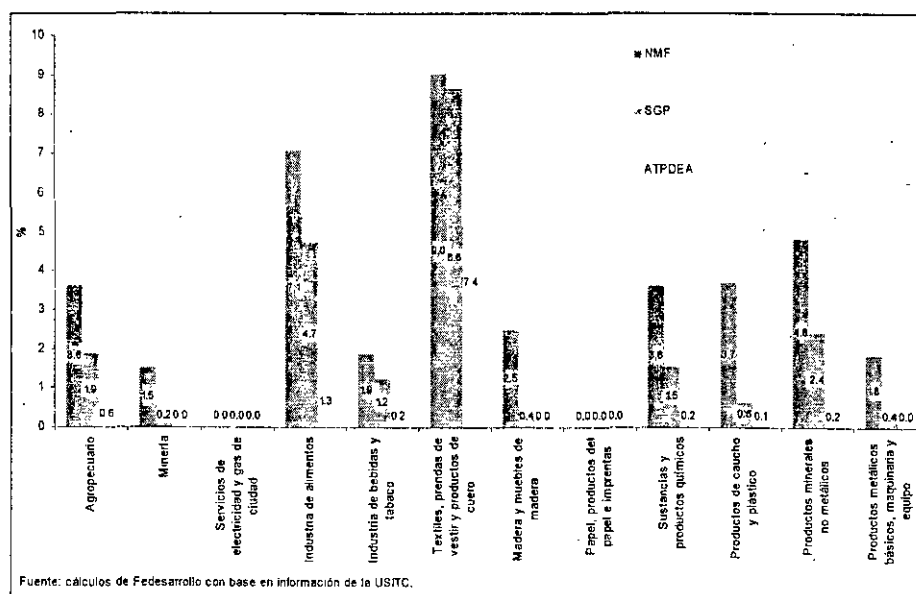
¹⁴ Para más información sobre el Sistema Andino de Franjas de Precios ver Garay et.al. (2004).

Aranceles de Estados Unidos

En el capítulo anterior se hizo una descripción de las características principales de la política arancelaria de Estados Unidos. Para cuantificar el efecto de cambios en esta política se calculó el arancel *ad valorem* promedio para cada sector económico bajo diferentes esquemas arancelarios utilizando información de la USITC a junio de 2004. Lo importante en este cálculo es considerar los encadenamientos que existen entre los diferentes esquemas. Concretamente, un producto se encuentra bajo el esquema de Nación Más Favorecida a menos que se indique lo contrario. Con base en este principio se determinó el arancel partida por partida para cuatro esquemas: Nación Más Favorecida, Sistema General de Preferencias, ATPA y ATPDEA. El Gráfico II-2 resume estos cálculos. Se destaca el alto arancel promedio nominal del sector de textiles y confecciones, aún bajo el actual esquema ATPDEA. De retornar al Sistema General de Preferencias, todos los sectores enfrentarían tarifas promedio más altas, aunque los mayores incrementos proporcionales ocurrirían en el sector de la madera y muebles de madera, y en los productos industriales derivados de minerales no metálicos como el vidrio.

Gráfico II-2

Aranceles promedio de Estados Unidos por sector económico según esquema



Demanda del resto del país

Como se mencionó anteriormente, el comercio de la región con el resto del país es muy importante y la estructura del modelo de equilibrio general no permite capturar directamente los efectos de cada escenario sobre el resto del país y sus posteriores efectos de segundo orden sobre la región.

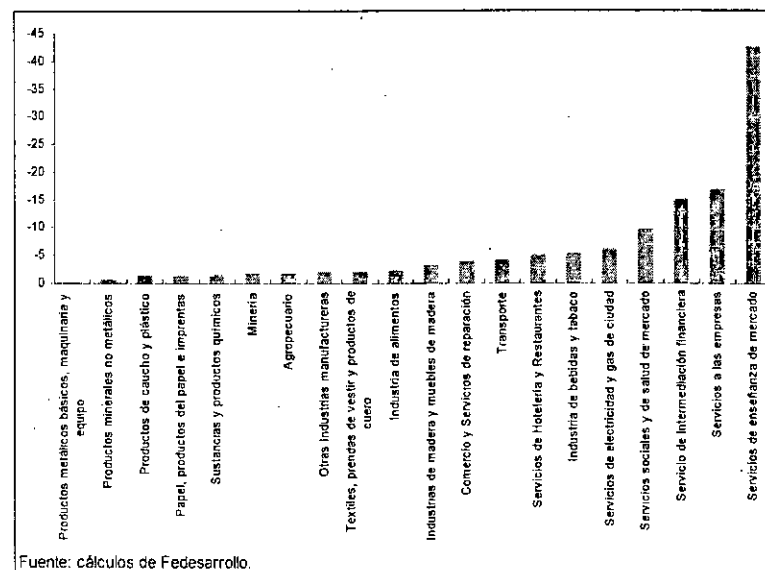
Dentro del modelo y la matriz de contabilidad social, el resto del país se considera un socio comercial con el cual se establecen flujos de comercio. Es de esperar que este flujo cambie como un efecto indirecto de la liberalización comercial con Estados Unidos. Por ejemplo, la región puede sustituir algunas importaciones del resto del país por importaciones desde los Estados Unidos. También puede ocurrir que el crecimiento de algunos sectores económicos en el resto del país requiera de un mayor nivel de insumos provenientes de industrias intermedias ubicadas en la región.

El procedimiento que se utilizó para cuantificar este efecto fue el siguiente. El sistema de cuentas nacionales del DANE permite construir una matriz de contabilidad social para todo el país con las mismas dimensiones que la matriz construida para la región. Al alimentar el modelo con esta matriz e implementar los choques arancelarios descritos anteriormente, se obtiene una nueva matriz de equilibrio para todo el país. Con base en la información de la nueva matriz y los nuevos precios de equilibrio del modelo, se puede calcular una elasticidad precio de la demanda interna para cada sector económico. El supuesto que se utilizó es que el desplazamiento de la demanda del resto del país por exportaciones de la región es proporcional a esta elasticidad. El Gráfico II-3 presenta el cálculo de la elasticidad para los 20 sectores económicos en los cuales la región tiene algún flujo de comercio con el resto del país bajo el primer escenario extremo de plena liberalización arancelaria con Estados Unidos. En primer lugar, es necesario resaltar que la región es un importante proveedor de servicios, especialmente de tipo financiero y educativo. Precisamente son estos sectores lo que generaron la mayor elasticidad precio de la demanda interna, seguidos por salud, electricidad y bebidas y tabaco. Los únicos sectores que

obtuvieron una elasticidad menor a 1 fueron productos minerales no metálicos y productos metálicos básicos, maquinaria y equipo.

Gráfico II-3

Elasticidad precio de la demanda interna para todo el país



Este ejercicio de orden nacional se repitió para cada uno de los escenarios de política arancelaria. En conclusión, se utilizaron estas elasticidades para desplazar las curvas de demanda del resto del país por exportaciones de la región.

En resumen, se elaboraron tres escenarios de política arancelaria. Uno que simula liberalización total entre Estados Unidos y Colombia, otro en el cual Colombia pierde sus preferencias arancelarias ATPDEA y uno intermedio en el cual Colombia elimina el componente fijo de su sistema de franjas de precios. Se reitera que el más probable de estos escenarios es el intermedio. Los otros dos escenarios deben tomarse como puntos de referencia adicionales. El Cuadro II-1 hace un resumen.

Cuadro II-1

Resumen de los escenarios de política arancelaria contruidos

Choque Escenario	Aranceles de Colombia	Aranceles de Estados Unidos	Demanda del resto del país por exportaciones de la región	Viabilidad del escenario
Escenario 1: Liberalización arancelaria con EEUU	De promedio con franjas a 0 para todos los sectores	De esquema ATPA-ATPDEA a 0	Desplazamiento de la función de demanda del resto del país por exportaciones de la región proporcional a la elasticidad precio de la demanda interna de todo el país para cada escenario.	Baja. Se debe tomar como punto de referencia.
Escenario 2: Eliminación del componente fijo del SAFP	De promedio con franjas a 0, excepto para agropecuario, alimentos y químicos. En estos sectores solo se elimina la proporción del arancel que corresponde al componente fijo	De esquema ATPA-ATPDEA a 0		Alta. Refleja un resultado probable de la negociación.
Escenario 3: Pérdida de preferencias	No cambian	De esquema ATPA-ATPDEA a esquema SGP		Baja. Se debe tomar como punto de referencia.

III. Resultados de los escenarios

Como se mencionó anteriormente, el modelo genera una nueva matriz de contabilidad social (SAM) después de aplicar los choques exógenos en cada escenario. Esta matriz representa un nuevo punto de equilibrio de la economía regional y puede ser comparada con la matriz original para observar las variaciones reales en el valor agregado, el uso de los factores y los flujos de comercio de cada sector económico. Por lo tanto, a menos que se indique lo contrario, los resultados que se presentan en esta sección son variaciones

porcentuales entre el nuevo equilibrio económico de cada escenario y el equilibrio de la SAM inicial.

Un componente importante de la interpretación de los resultados es la temporalidad del ajuste. Un modelo de equilibrio general estático como el utilizado en esta investigación produce un punto de equilibrio final sin involucrar la variable tiempo en el proceso. Es decir, produce un resultado de estática comparativa. Aún así, es posible hacer cierta interpretación temporal. El nuevo punto es alcanzado cuando todos los mercados de la economía a su vez se equilibran, incluyendo los dos mercados de factores. Por lo tanto, la temporalidad del nuevo equilibrio está en función del proceso de acumulación de capital de la economía regional. Se estima que con los parámetros del segundo escenario y una tasa de depreciación del capital de 7%, el nuevo equilibrio se alcanzaría al cabo de 3 años. En la medida en que las tasas de inversión sean mayores y el stock de capital requerido sea menor, más rápido se llegará a dicho punto.

A continuación se presentan los resultados de los tres escenarios comenzando por el producto interno bruto y sus componentes. Luego se presentan los resultados de valor agregado sectorial, empleo de factores de producción y resultados de comercio tanto exterior como con el resto del país. Finalmente, se discuten los resultados sobre los precios de mercado.

PIB y sus componentes por el lado de la demanda y la oferta

El Cuadro III-1 resume los componentes del producto interno bruto regional en la matriz inicial y en las tres matrices resultantes en cada uno de los escenarios. En primer lugar, el consumo público y la inversión están fijas debido al cierre macroeconómico del modelo. Por lo tanto el consumo privado, las exportaciones y las importaciones son las fuentes de variación del producto en todos los escenarios. El crecimiento de los agregados macro es muy similar entre el escenario con plena liberalización arancelaria y aquel donde se elimina el componente fijo del sistema de franjas, aunque la expansión económica es ligeramente mayor en el segundo, en cuyo caso el producto regional crece 1.5%, las exportaciones

3.4%, las importaciones 2.1% y el consumo privado 1.7%. La pérdida de preferencias en el tercer escenario implica una caída del producto regional de 0.8%, producto de un descenso en todos los demás agregados macro, incluyendo las importaciones.

Cuadro III-1
PIB por el lado de la demanda

Componentes del PIB	Base	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Consumo privado	37,025,747	37,617,317 1.6	37,660,467 1.7	36,756,330 -0.7
Consumo público	10,518,025	10,518,025 0.0	10,518,025 0.0	10,518,025 0.0
Inversión	5,708,299	5,708,299 0.0	5,708,299 0.0	5,708,299 0.0
Exportaciones	14,536,040	14,987,534 3.1	15,023,624 3.4	14,300,054 -1.6
Importaciones	16,006,192	16,339,055 2.1	16,336,161 2.1	15,920,265 -0.5
PIB total a precios de mercado	51,781,919	52,492,121 1.4	52,574,254 1.5	51,362,443 -0.8
PIB total a precios de factores	46,332,914	46,968,034 1.4	47,042,960 1.5	45,954,664 -0.8

Millones de pesos de 2000. Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el eq. Base y cada escenario

La descomposición sectorial del crecimiento económico en las grandes ramas de la clasificación de cuentas nacionales se puede observar en los gráficos III – 2, 8 y 14. El principal motor de crecimiento en los escenarios expansionistas es el rubro de establecimientos financieros, inmuebles y servicios a las empresas, seguido por la industria manufacturera y los servicios sociales de mercado. Estas tres grandes ramas económicas explican el 66% del crecimiento económico en ambos escenarios. Dicho resultado es una combinación de los efectos arancelarios directos sobre la región, que permiten una expansión de la industria en total, y el efecto indirecto de una mayor demanda de servicios financieros y educativos por parte del resto del país. Sin embargo, debe resaltarse que existe una dinámica de crecimiento similar en todos los sectores, a excepción de la minería y la construcción, que obtienen una tasa de crecimiento mucho menor a la promedio.

El escenario contraccionista se basa en una dinámica sectorial diferente. En primer lugar, el producto regional es jalonado hacia abajo en igual magnitud por la actividad agropecuaria, la industria manufacturera y los servicios financieros (cerca de 0.2 puntos porcentuales cada uno). Esto ocurre pues el sector agropecuario sufre una caída en términos relativos mucho mayor a la sufrida por cualquier otro sector: su valor agregado cae cerca de 4% mientras todas las demás ramas sufren caídas menores al punto porcentual.

Valor agregado sectorial y factores de producción

El cierre de los mercados de factores implica que todos los choques aplicados al modelo se transforman en cambios en las cantidades mas no en los precios de equilibrio, tanto para el capital como para el trabajo. Por lo tanto, la remuneración de los factores refleja el cambio en el empleo total y en el uso del stock de capital. Estas cifras se presentan en el Cuadro III-2. El empleo de capital reacciona más que proporcionalmente al cambio en el producto. Por lo tanto, su tasa de crecimiento es mayor en los escenarios crecientes y menor en el escenario recesivo. Adicionalmente, el cambio en el empleo total permite que la relación capital-trabajo aumente levemente bajo la liberalización arancelaria o la eliminación del componente fijo de la franja.

Cuadro III-2

Remuneración a los factores

Factores de producción	Base	Escenario 1		Escenario 2		Escenario 3	
PIB total a precios de factores	46,332,914	46,968,034	1.37	47,042,960	1.53	45,954,664	-0.82
Remuneración al trabajo	21,139,034	21,386,962	1.17	21,415,174	1.31	20,996,715	-0.67
Remuneración al capital	25,193,880	25,581,072	1.54	25,627,787	1.72	24,957,949	-0.94
Relación capital - trabajo	1.192	1.196	0.36	1.197	0.41	1.189	-0.26

Millones de pesos de 2000. Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el eq. Base y cada escenario.

Los gráficos III – 3, 9 y 15 reúnen el crecimiento real del valor agregado para cada uno de los sectores en el modelo y la matriz inicial. En primer lugar, la tasa de crecimiento de esta variable bajo el escenario de eliminación del componente fijo del sistema de franjas es mayor para todos los sectores y no sólo para los tres protegidos por el sistema. El valor agregado real de cada sector crece por lo menos lo mismo que bajo el escenario con plena liberalización arancelaria.

El sector de los textiles, prendas de vestir y productos de cuero presenta el mayor dinamismo en los escenarios 1 y 2, con tasas de crecimiento ligeramente superiores a 4%. Le siguen los servicios de intermediación financiera, la industria de bebidas y tabaco, los servicios de enseñanza de mercado, el sector agropecuario y los servicios sociales de salud. En ambos escenarios, entre 18 y 19 sectores de los 30 analizados crecen a una tasa mayor que la del total de la economía regional, lo cual indica que ganarán participación en la

estructura económica. Estos primeros resultados son consistentes con el análisis de competitividad sectorial desarrollado en el capítulo anterior, el cual indicaba que algunos sectores como la fabricación de productos de cuero y sucedáneos, las gaseosas y bebidas no alcohólicas y las confecciones han dado señales de ser competitivos en el mercado internacional o pueden convertirse en potenciales exportadores.

Por otro lado, el sector de productos metálicos básicos, maquinaria y equipo reduce su valor agregado de equilibrio en todos los escenarios entre 0.5% y 0.6%. Es pertinente resaltar que entre los integrantes de esta rama se encuentran dos sectores identificados como vulnerables por el análisis de competitividad del capítulo anterior: Maquinaria y equipo y fabricación de vehículos, pero adicionalmente también incluye la fabricación de productos metálicos que fue identificado como un sector con una alta competitividad y una alta intensidad de importación por parte de Estados Unidos. Este resultado muestra como no es adecuado generalizar el resultado de equilibrio general a todos los subcomponentes de cada una de las ramas. Otro sector donde ocurre esta diferencia es la industria de caucho y plásticos, pues mientras que los productos plásticos resultaron ser competitivos, los productos de caucho pertenecen a la gama de sectores vulnerables.

Finalmente, existe un sector que produce resultados aparentemente contradictorios entre el análisis de competitividad y el de equilibrio general: fabricación de papel, productos de papel e impresos. El análisis de competitividad lo identificó como un producto con potencial exportador y en los escenarios de liberalización arancelaria logra un bajo crecimiento de sus exportaciones al ser comparado con otros sectores industriales. Esta discrepancia tiene su origen en los bajos niveles arancelarios que enfrenta el sector en la actualidad. Al momento de modelar los choques correspondientes en el modelo, el sector no enfrenta las señales de mercado adecuadas para impulsar su producción y sus exportaciones. En conclusión, las barreras de comercio de este sector trascienden la política arancelaria.

Los gráficos III – 7, 13 y 19 resumen las variaciones en el empleo sectorial y en el total de la economía regional. Tal como se mencionó en la sección II.C, estas variaciones deben

interpretarse como la proporción de empleos creados o destruidos en cada sector. Si se observa con detenimiento, se puede apreciar que los ordenes de magnitud y los sentidos de los resultados en empleo guardan una estrecha semejanza con los resultados para el valor agregado sectorial. Esto es producto del arquetipo de producción que utiliza el modelo, descrito en la sección II.C. La tasa de creación de empleo es ligeramente mayor en el escenario 2 al hacer una comparación con el escenario 1. Por otro lado, la tasa de destrucción de empleos del escenario 3 oscila entre 0% y 4% para los diferentes sectores analizados. En conclusión, es posible afirmar que todos los demás resultados que se han descrito para el valor agregado sectorial se reproducen al momento de analizar los resultados en el empleo.

Comercio interno y externo

El Cuadro III-3 presenta la división de las importaciones y las exportaciones totales de la región entre sus tres socios comerciales para cada uno de los escenarios. Adicionalmente, los gráficos III – 4, 5, 10, 11, 16 y 17 presentan el crecimiento de los flujos de comercio por sector económico y por grandes agregados de cuentas nacionales¹⁵. En primer lugar, la liberalización arancelaria del comercio con Estados Unidos incrementa tanto las importaciones como las exportaciones totales de la región, aunque es diferente lo que ocurre en cada caso. Por un lado, la región sustituye parte de sus importaciones agrícolas e industriales del resto del mundo y del resto del país por importaciones desde Estados Unidos. Esto implica un aumento de las importaciones desde Estado Unidos cercano al 40%. A su vez, las importaciones desde el resto del mundo y el resto del país caen entre un 2% y 3%. En el caso de las exportaciones, el flujo de comercio aumenta con todos los socios.

¹⁵ En estos gráficos, comercio internacional se refiere al flujo de Estados Unidos más el flujo del resto del mundo y comercio total es igual a comercio internacional más el flujo hacia el resto del país.

Cuadro III-3

Flujos de comercio por socio comercial

Flujos de comercio con EEUU	Base	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Importaciones	1,739,213	2,429,550 39.7	2,380,851 36.9	1,730,293 -0.5
Exportaciones	1,536,009	1,651,804 7.5	1,656,318 7.8	1,429,248 -7.0

Flujos de comercio con el resto del país	Base	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Importaciones	9,929,147	9,695,771 -2.4	9,729,278 -2.0	9,876,386 -0.5
Exportaciones	10,357,155	10,627,198 2.6	10,654,675 2.9	10,261,489 -0.9

Flujos de comercio con el resto del mundo	Base	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Importaciones	4,337,833	4,213,734 -2.9	4,226,032 -2.6	4,313,587 -0.6
Exportaciones	2,642,876	2,708,532 2.5	2,712,631 2.6	2,609,317 -1.3

Flujo de comercio total	Base	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Importaciones	16,006,192	16,339,055 2.1	16,336,161 2.1	15,920,265 -0.5
Exportaciones	14,536,040	14,987,534 3.1	15,023,624 3.4	14,300,054 -1.6

Millones de pesos de 2000. Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el eq. Base y cada escenario

Finalmente, es importante resaltar el comportamiento de las exportaciones de servicios al resto del país. La región es un exportador neto de algunos servicios como intermediación financiera, educación y salud. Los servicios financieros son muy importantes dentro de la estructura de consumo intermedio de las demás ramas de servicios mientras que la educación y la salud son servicios consumidos, principalmente, por los hogares. El efecto indirecto de una mayor actividad económica en el resto del país gracias a la liberalización arancelaria se traduce en mayores exportaciones de servicios por parte de la región. Concretamente, en el escenario 2 las exportaciones totales de servicios de intermediación financiera y servicios a las empresas crecen 10%. Por su parte, las exportaciones de servicios sociales de mercado (salud, educación y esparcimiento) crecen un poco más de 13%.

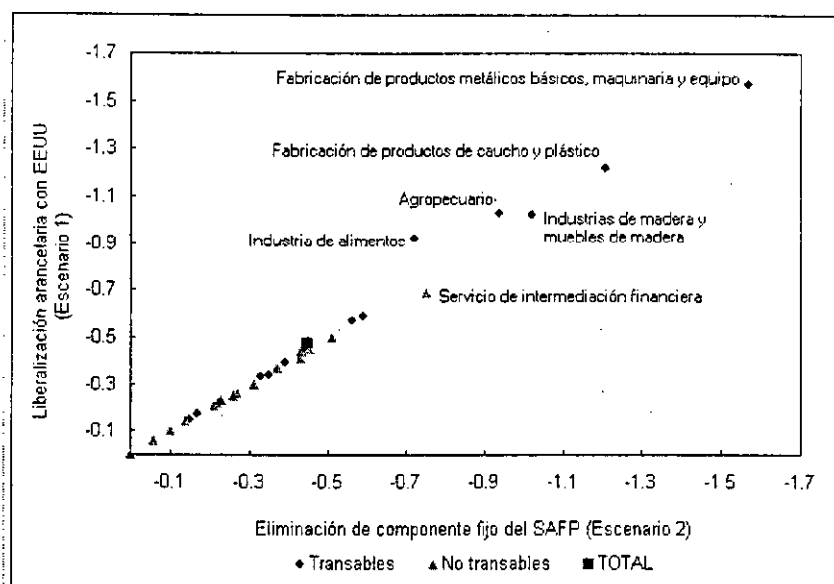
Precios de mercado

El cambio en la estructura de precios de mercado es un resultado de suma importancia, pero no muy mencionado, de los procesos de liberalización comercial. La eliminación de barreras arancelarias puede llevar a una reducción en los precios de los principales bienes transables, incluso después de enfrentar fuertes presiones por una demanda mayor. Los gráficos 5, 11 y 17 resumen la variación de los precios de equilibrio para cada uno de los sectores del modelo. Efectivamente, los escenarios con una reducción en las barreras arancelarias (escenarios 1 y 2), producen una caída generalizada de los precios en la economía regional. Es posible cuantificar el efecto de esta caída por medio de un índice de precios Laspayres¹⁶ que pondera las variaciones porcentuales de cada sector por su peso relativo en la cesta de consumo privado de toda la economía. Este índice cae en 0.45% - 0.47% entre los dos puntos de equilibrio.

Un efecto más importante por considerar es lo que ocurre con los precios relativos. Si bien es cierto que todos los precios se reducen con los choques arancelarios respectivos, algunos precios caen en mayor proporción que otros, lo cual genera un abaratamiento relativo de estos bienes. El Gráfico III-1 resume esta información. Cada punto representa uno de los 30 sectores del modelo y cuantifica la caída del precio de equilibrio en los dos escenarios en cuestión. Como se puede apreciar, la mayoría de los sectores que sufren grandes caídas en su precio son primordialmente transables como los productos metálicos básicos, la maquinaria y equipo, los productos de caucho y plástico, los productos agropecuarios, los productos de madera y muebles de madera y los productos de la industria alimenticia. También es pertinente resaltar lo que ocurre con los dos sectores involucrados en el Sistema Andino de Franja de precios (el sector agropecuario y la industria de alimentos). Eliminar el componente fijo de la franja permite reducir el precio de mercado de estos sectores, pero la plena liberalización arancelaria permite una caída aún mayor. Según estas estimaciones, la caída en el precio es un 27% mayor en la industria de alimentos y 9.5% mayor en el caso de la producción agropecuaria al comparar ambos escenarios entre sí.

Gráfico III-1

Caída porcentual en el precio de cada sector en el escenario 1 y 2



Fuente: cálculos de Fedesarrollo.

Finalmente, hay un aumento de precios en el escenario que representa la pérdida de preferencias arancelarias con Estados Unidos (escenario 3). Los aumentos son muy heterogéneos entre los sectores y están asociados a la magnitud en que aumenta el arancel estadounidense sobre las exportaciones colombianas. Por ejemplo, los productos agropecuarios se encarecen en términos relativos frente a todos los demás bienes de la economía. Si bien el aumento absoluto del precio de este sector no es muy fuerte (0.26%), equivale a 8.5 veces el aumento del índice de precios Laspayres para escenario. La minería, los productos minerales no metálicos y los productos alimenticios sufren efectos parecidos pero en menor magnitud.

¹⁶ Ver Lora (1997) Pág. 417

Conclusiones

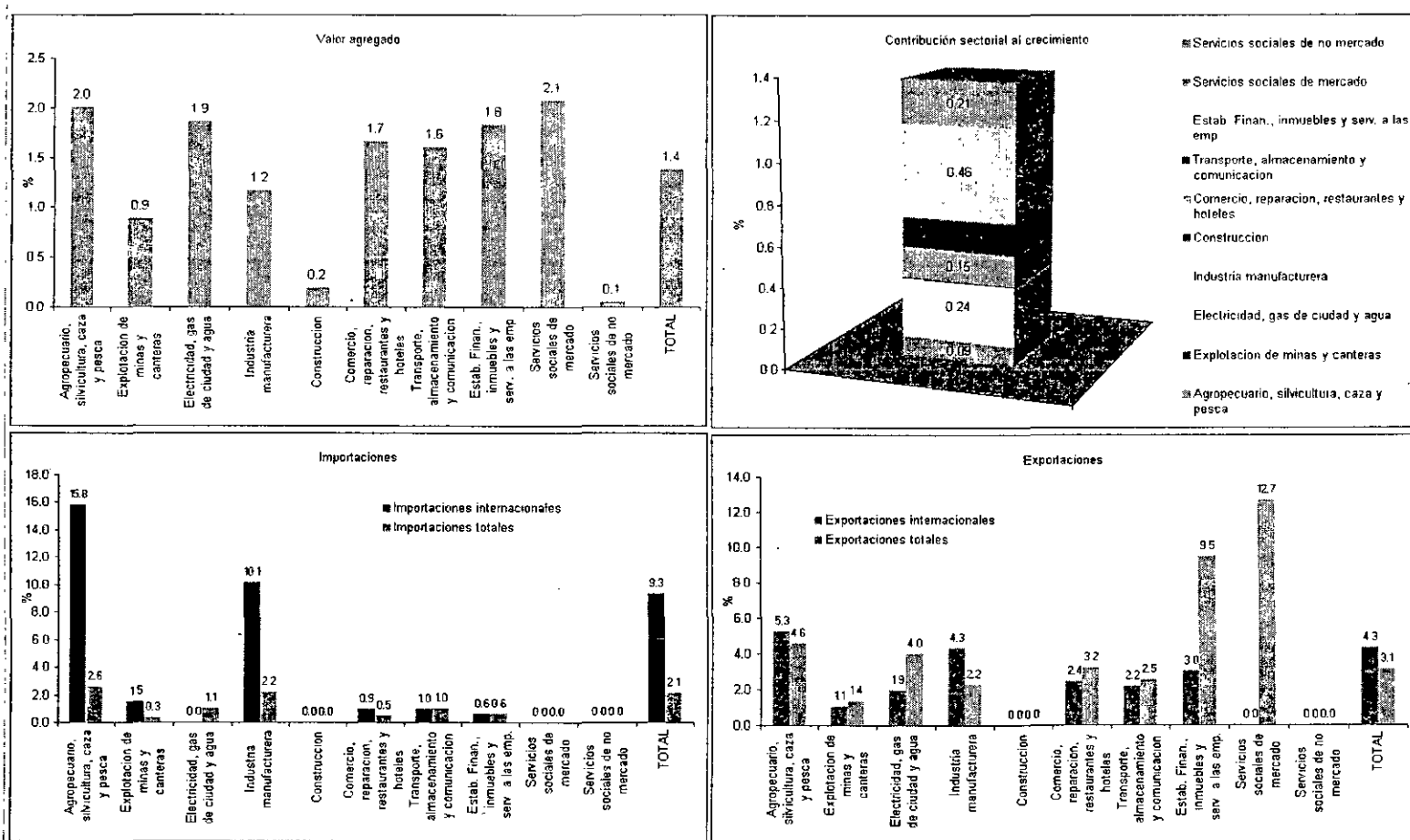
La economía regional puede sufrir un choque económico positivo de firmarse el tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos, pero los mecanismos de transmisión de este choque no serán ni homogéneos ni directos sobre las diferentes ramas de actividad económica. Se estima que bajo un escenario probable de política arancelaria, el producto interno de la región crezca 1.5%. Algunos sectores como la producción de confecciones y los servicios financieros sufrirán un choque más que proporcional, mientras que las actividades relacionadas con la fabricación de maquinaria y equipo de transporte verán una contracción en su producción y empleo de factores. En el otro extremo, no firmar el tratado de libre comercio y por lo tanto perder el sistema actual de preferencias arancelarias, implica una contracción en la economía regional de 0.8%, donde todos los sectores económicos se verían afectados en alguna magnitud.

Bibliografía

- Bussolo M., Roland-Holst D. y van der Mensbrugghe D. (1998). "*The technical specification of Fedesarrollo's long run general equilibrium model*". No 4 Series documentos de trabajo. Fedesarrollo. Marzo.
- Cortés M.M. y Pinzón R. (2000). "*Bases de contabilidad nacional según el SCN 1993*". DANE.
- Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. (2003). "*Cuentas económicas de Cundinamarca 1990 – 2002*". Bogotá.
- Fedesarrollo (2003). "*Diagnóstico e instrumentos fiscales para la mesa de planificación Bogotá - Cundinamarca*".
- Francois, J. y Reinert, K. ed. (1997). "*Applied methods for Trade Policy Analysis. A Handbook*". Cambridge University Press.
- King B. (1985) "*What is a SAM?*". Mimeo.

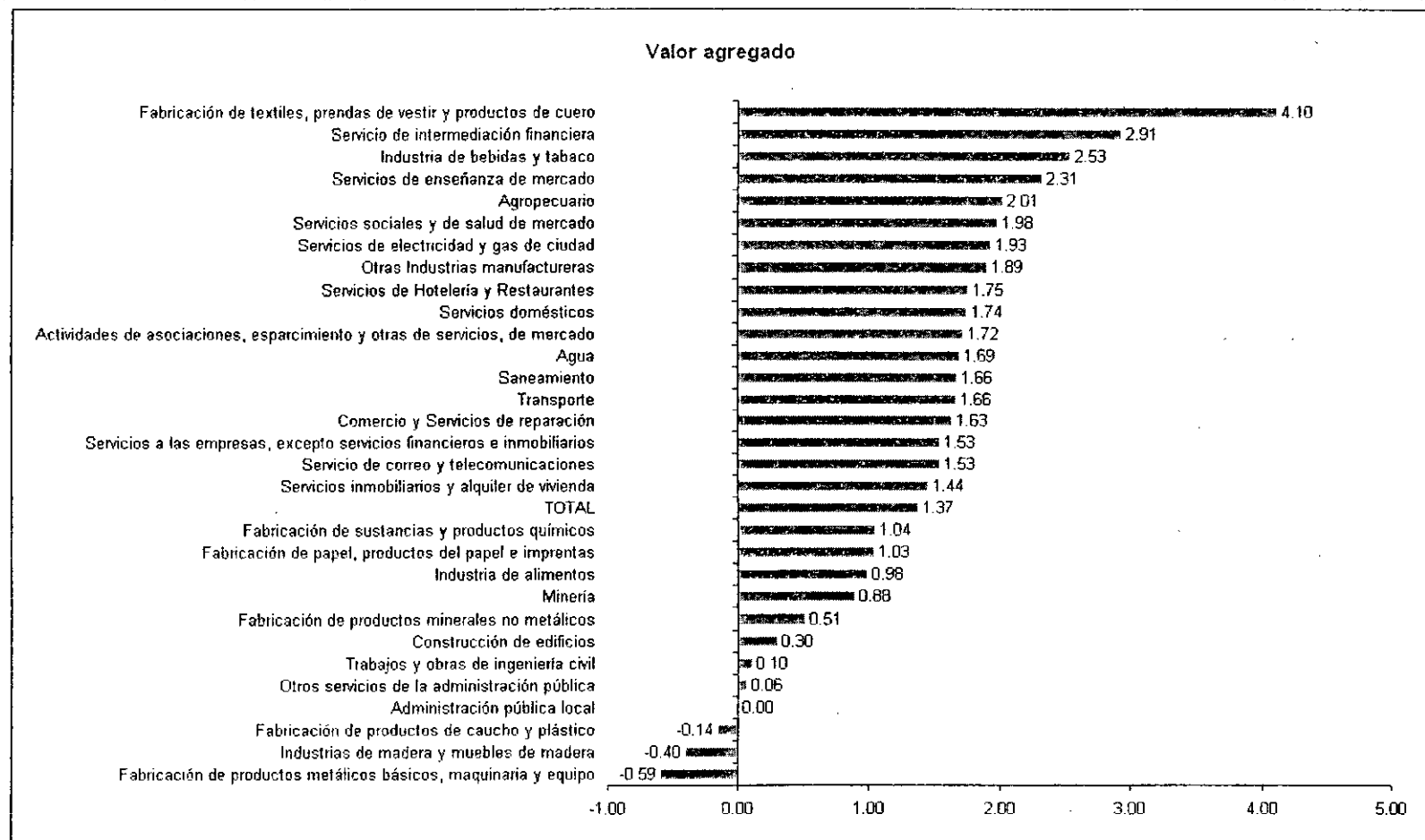
- Light M. (2003). "*Acuerdo de libre comercio de la amélicas: impactos económicos en la Comunidad Andina*". Secretaría general de la comunidad andina – Universidad de Colorado.
- Lora E. (1997). "*Técnicas de medición económica. Metodología y aplicaciones en Colombia*". Fedesarrollo.
- Markusen J., Melvin J., Kaempfer W. Y Maskus K. (1995). "*International trade: theory and evidence*". Mc Graw-Hill.
- Garay L. J. Y Barberi F. (2004). "*El agro colombiano frente al TLC con los Estados Unidos*". Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Monteagudo J., Rojas L., Stabilito A. Y Watanuki M. (2004). "*The New Challenges of the Regional Trade Agenda for the Andean Countries*". BID.
- Pyatt G. (1985). "*Commodity balances and national accounts: a SAM perspective*" Review of income and wealth. No. 31. Pág. 155-169.
- Secretaría de Hacienda Distrital. (2003). "*Principales resultados de las cuentas económicas distritales 1990 – 2000*". Cuadernos de la ciudad – Serie productividad y competitividad. No 3. Bogotá.
- Scarf H. y Shoven J. ed. (1984) "*Applied general equilibrium analysis*". Cambridge University Press.

Gráfico III-2 – Principales resultados Escenario 1 - Liberalización arancelaria con Estados Unidos



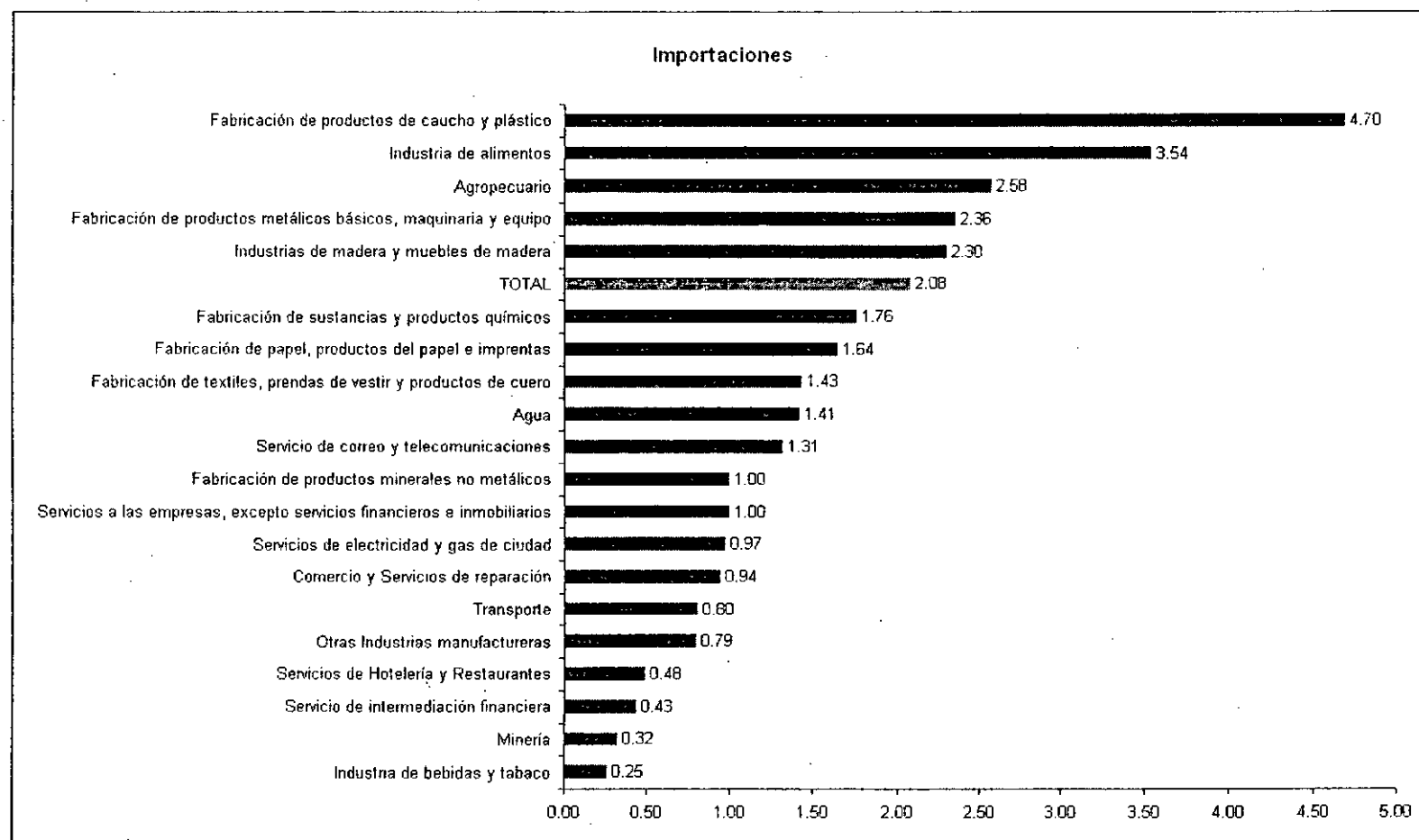
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-3 – Crecimiento sectorial del valor agregado Escenario 1 – Liberalización arancelaria con EEUU



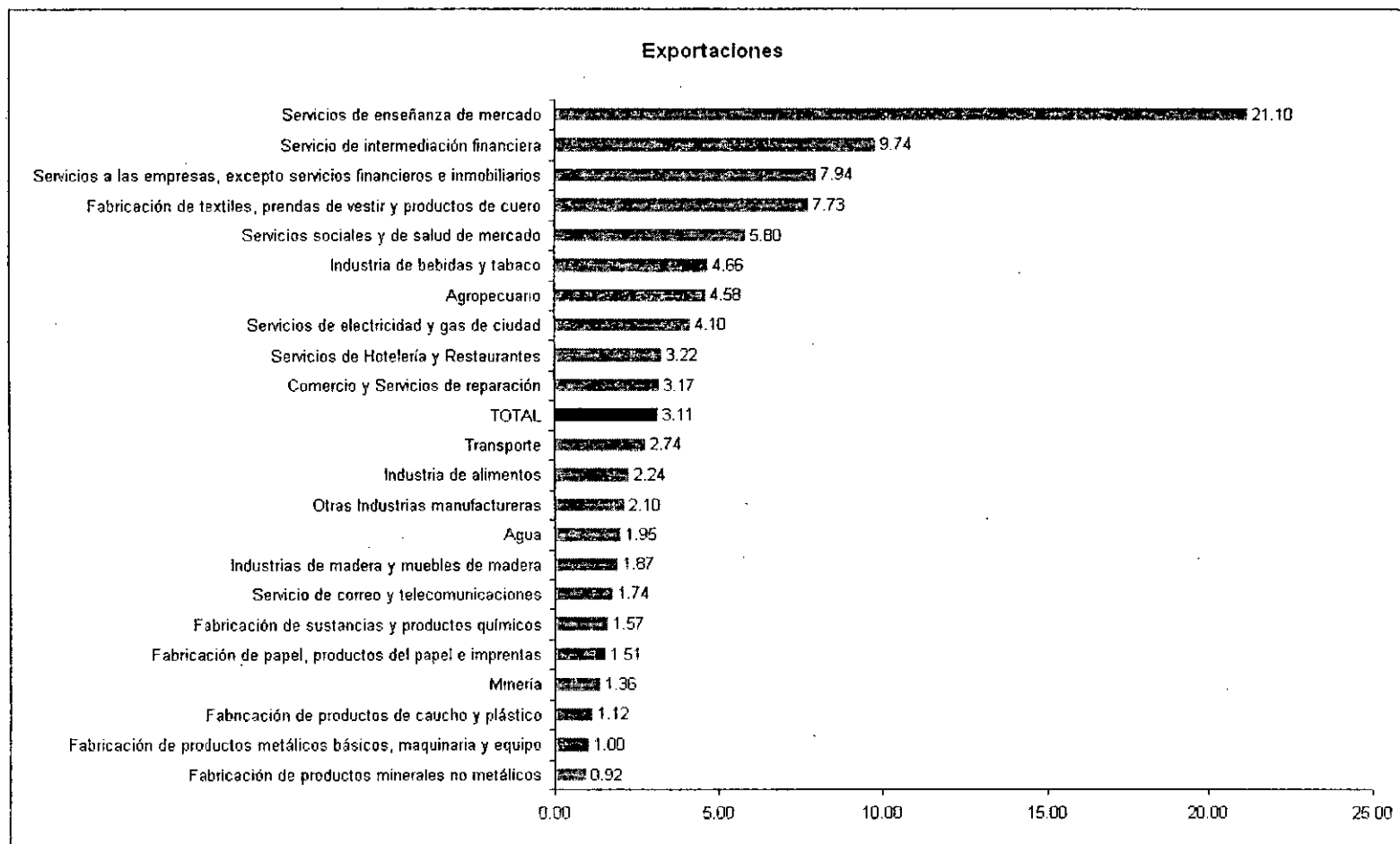
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-4 – Crecimiento de las importaciones totales Escenario 1 – Liberalización arancelaria con EEUU



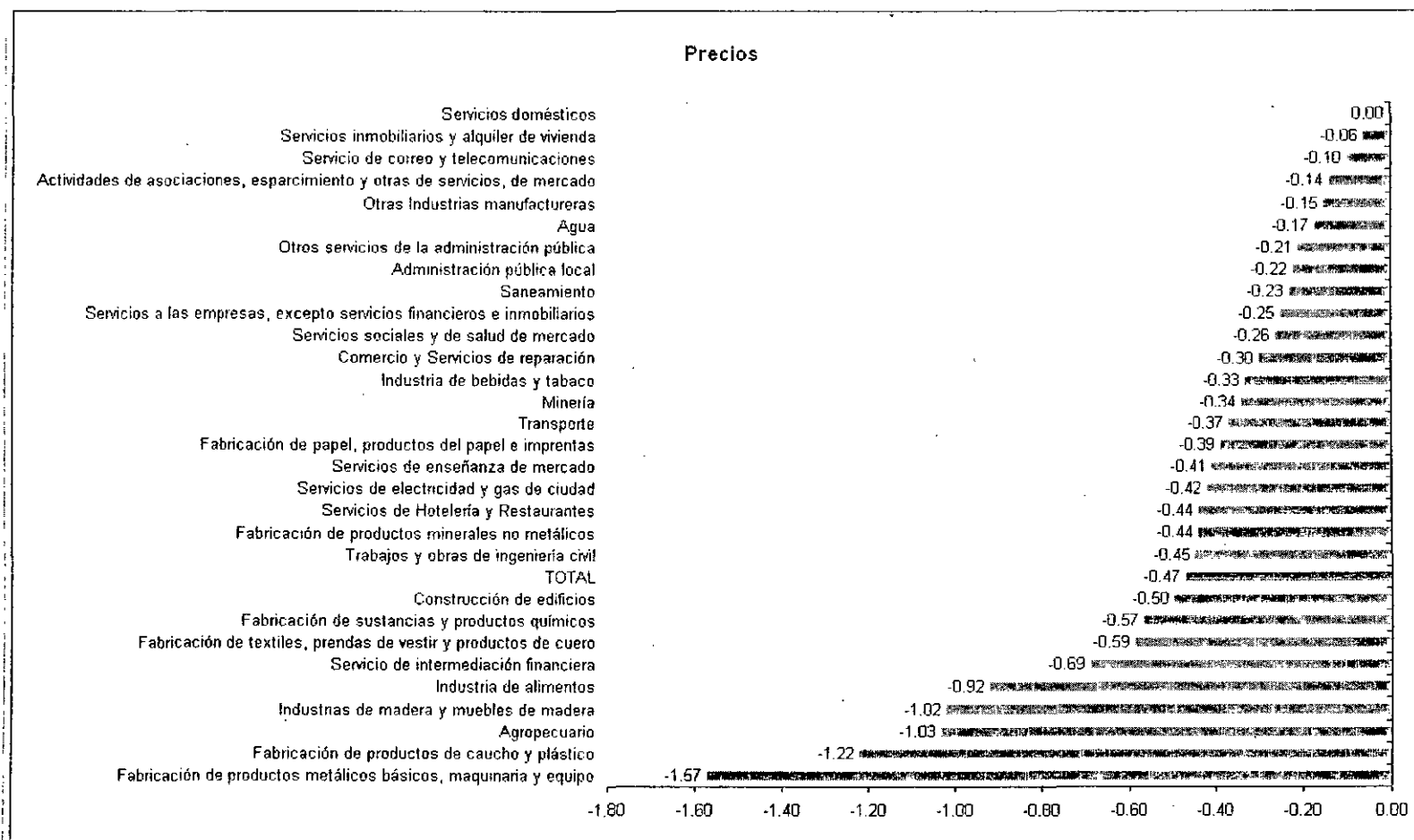
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-5 - Crecimiento de las exportaciones totales Escenario 1 – Liberalización arancelaria con EEUU



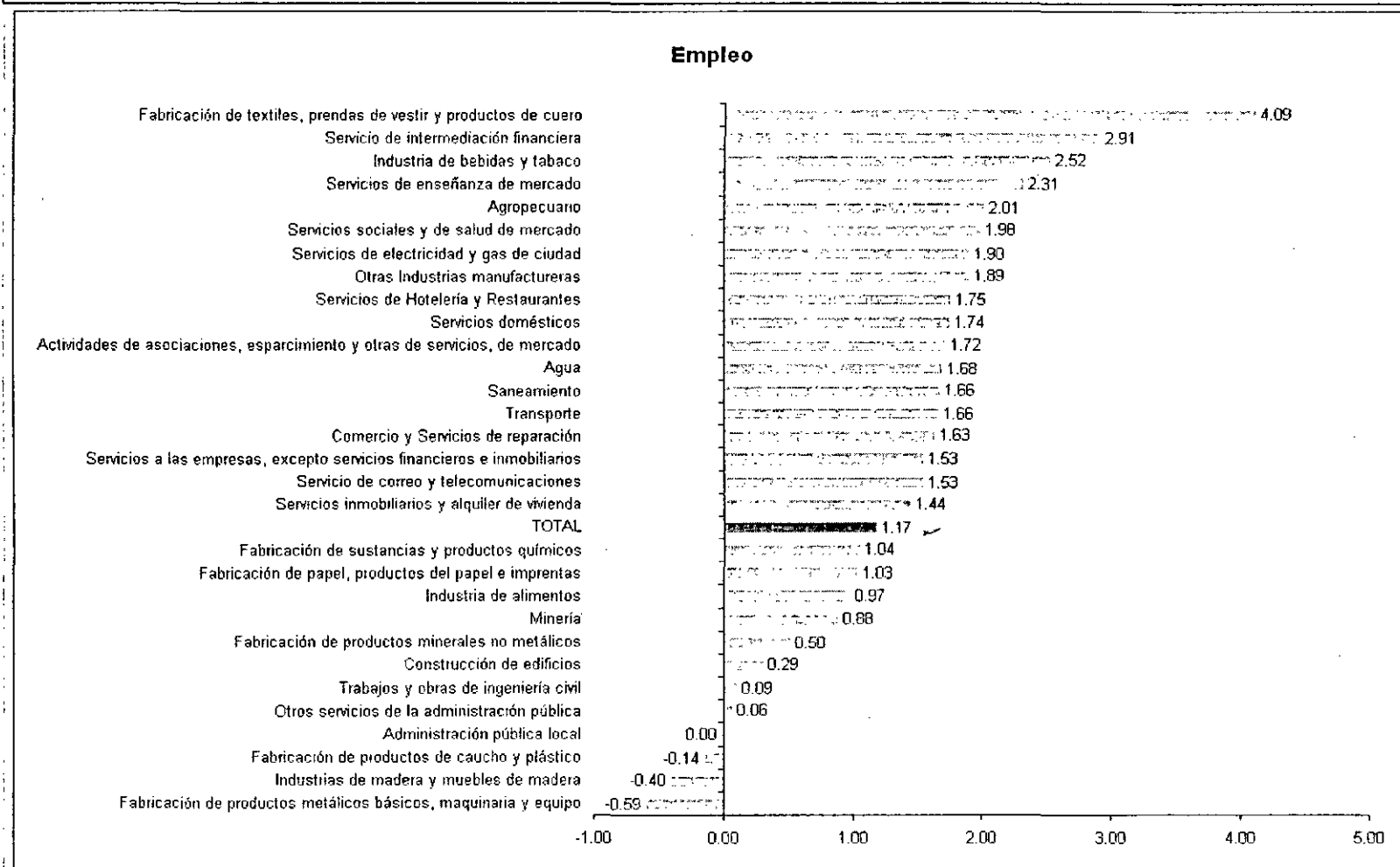
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-6 – Variación de los precios de equilibrio Escenario 1 – Liberalización arancelaria con EEUU



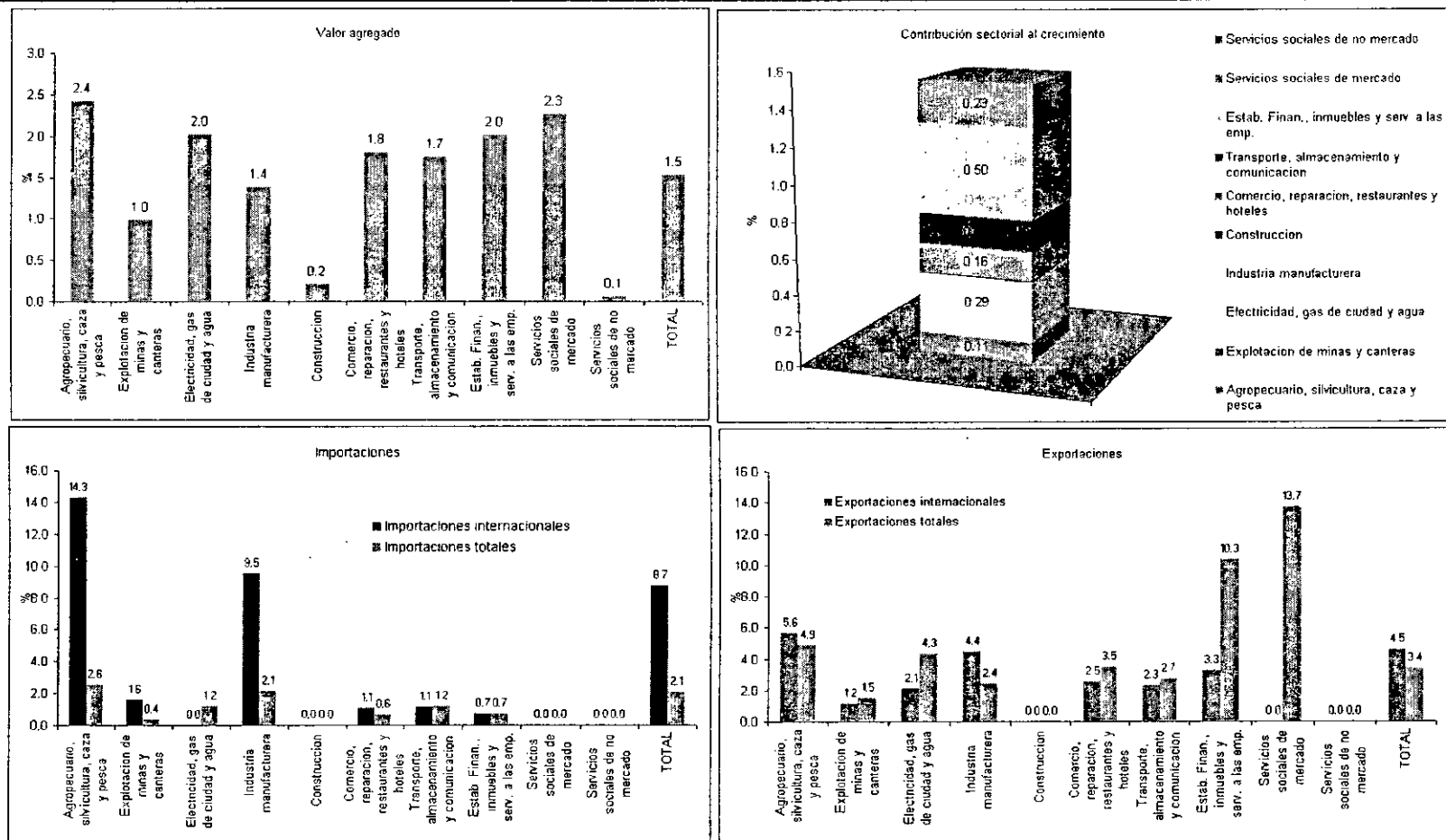
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-7 – Variación del empleo Escenario 1 – Liberalización arancelaria con EEUU



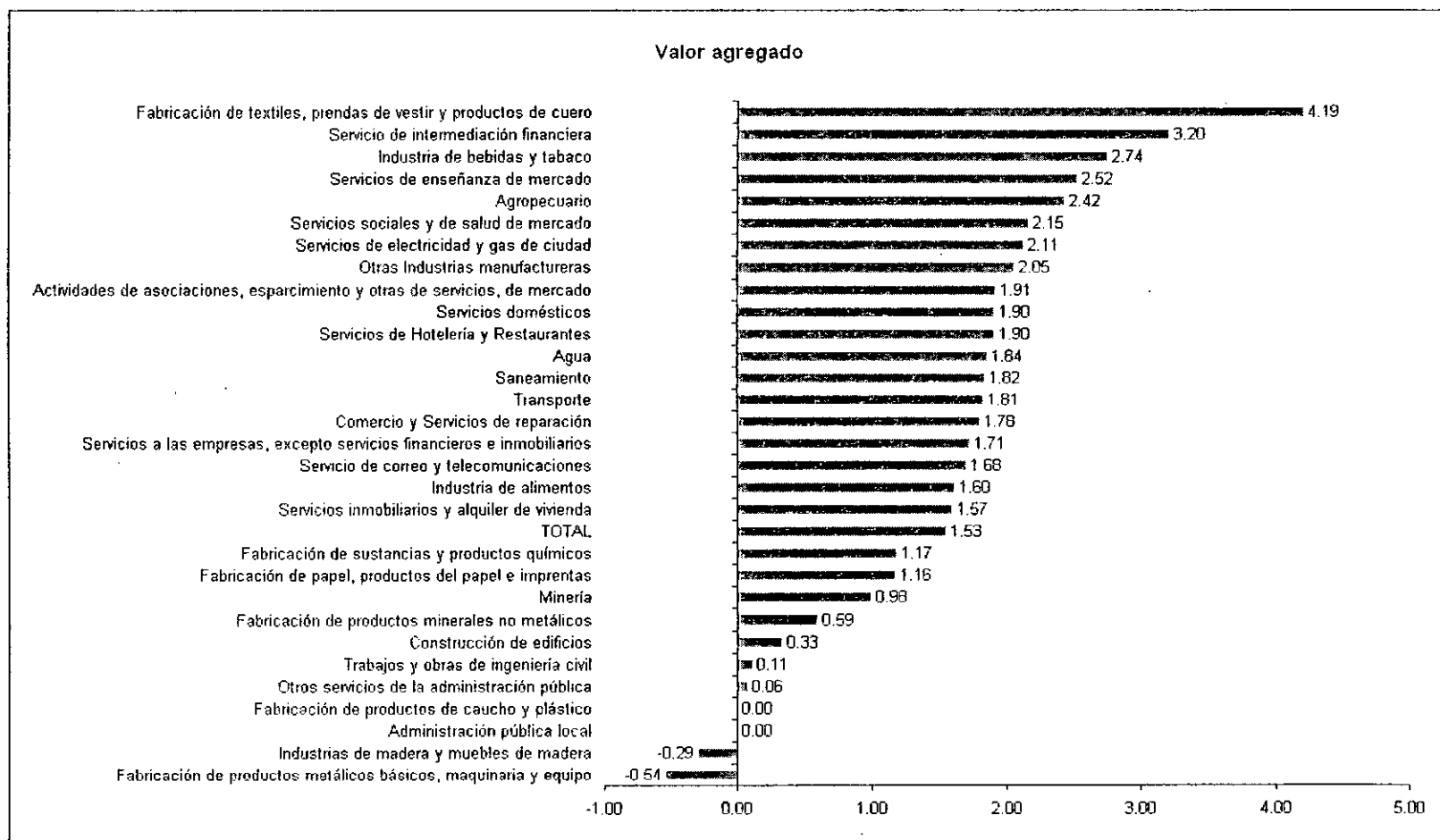
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-8- Principales resultados Escenario 2 - Eliminación del componente fijo del SAFP



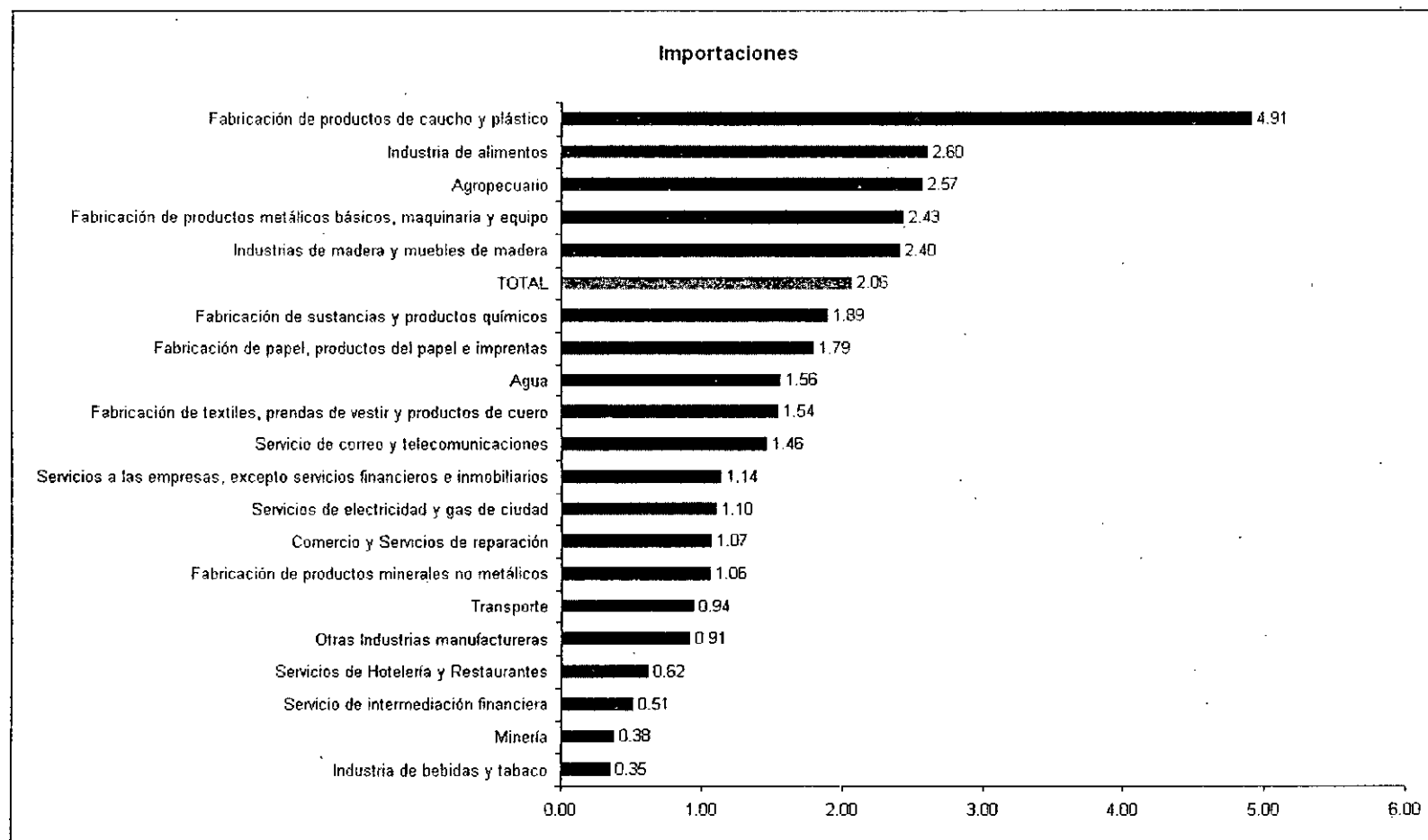
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-9 - Crecimiento sectorial del valor agregado Escenario 2 – Eliminación del componente fijo del SAFP



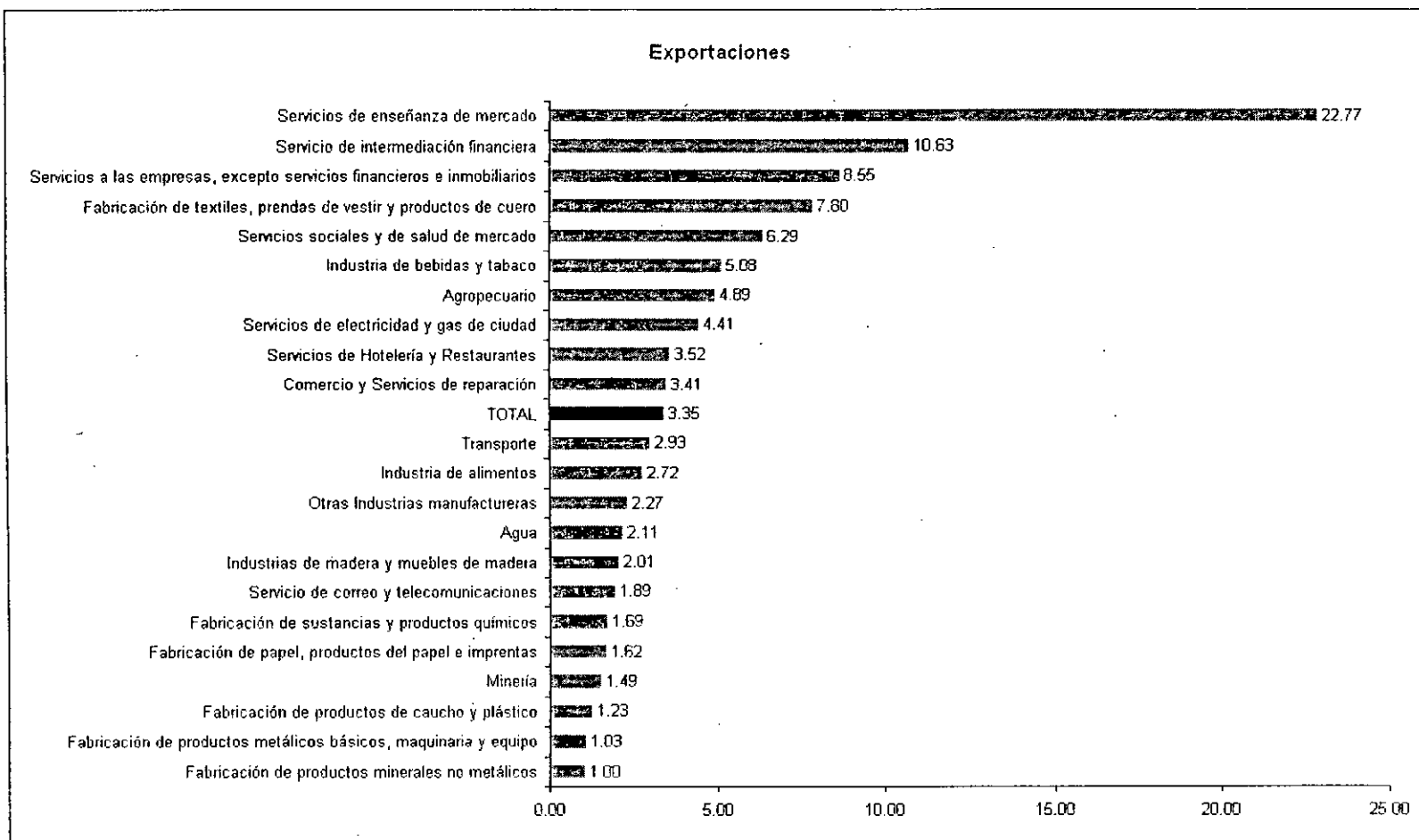
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-10 - Crecimiento de las importaciones totales Escenario 2 – Eliminación del componente fijo del SAFP



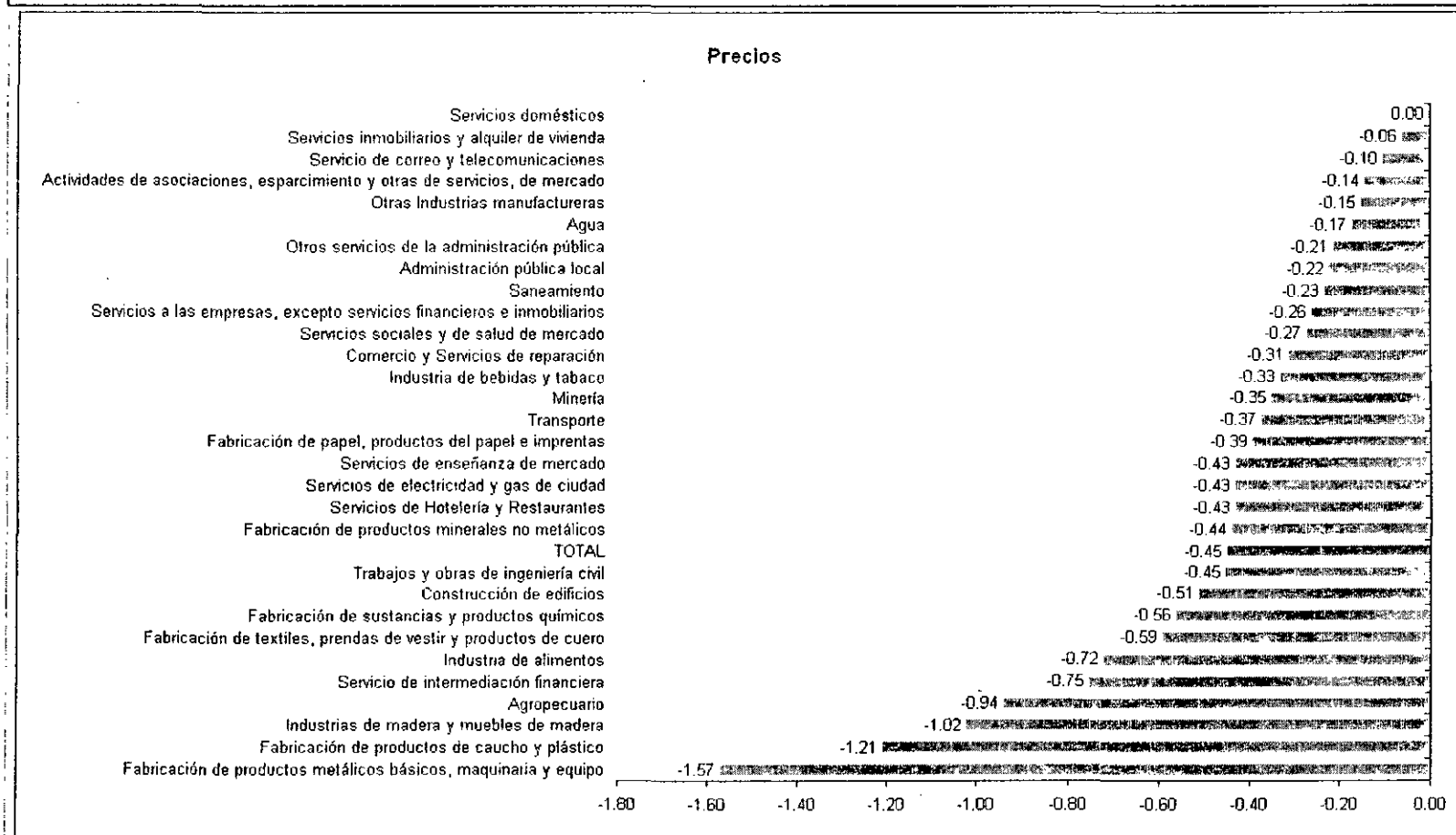
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-11 - Crecimiento de las exportaciones totales Escenario 2 – Eliminación del componente fijo del SAFP



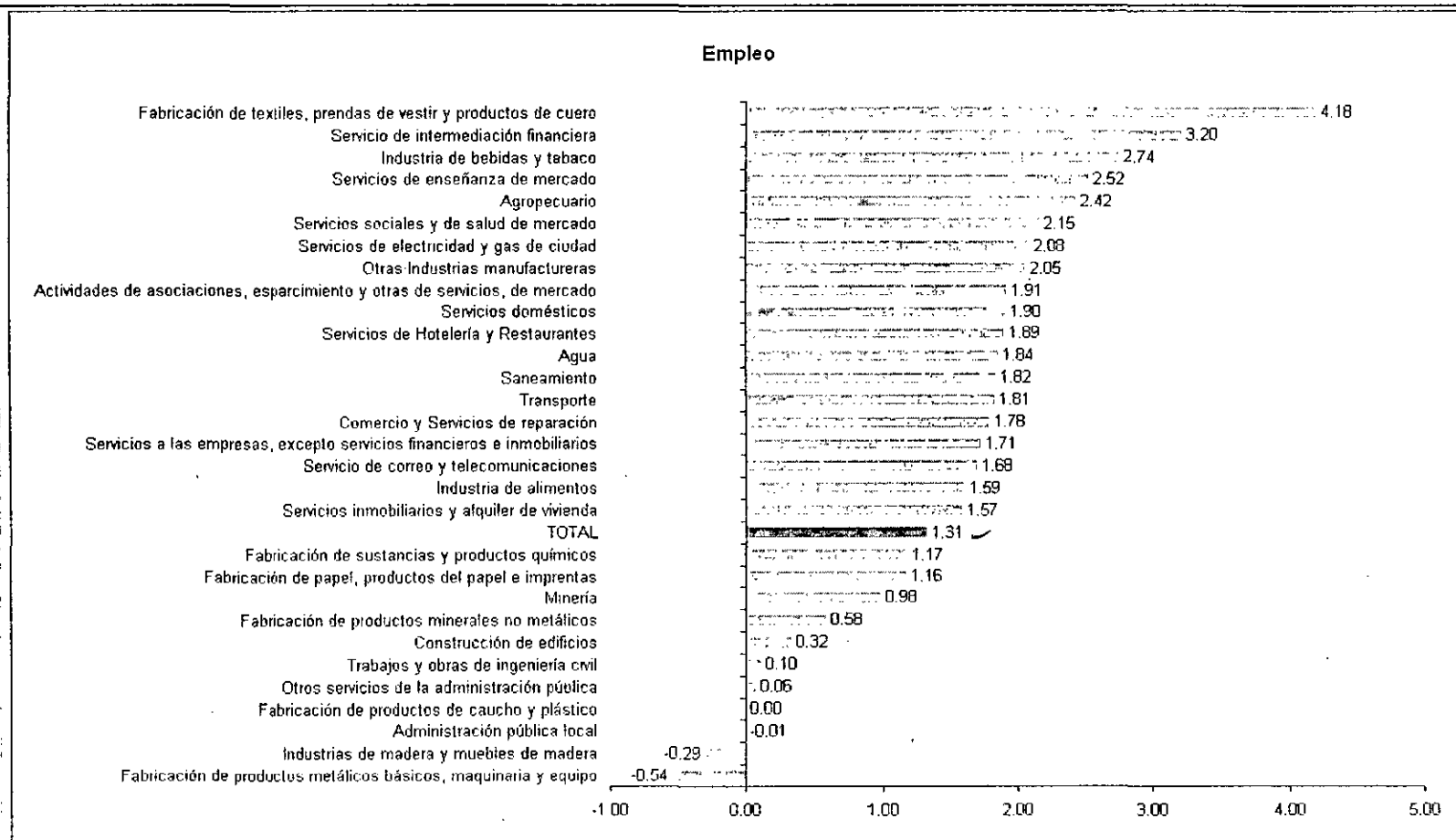
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-12 - Variación de los precios de equilibrio Escenario 2 – Eliminación del componente fijo del SAFP



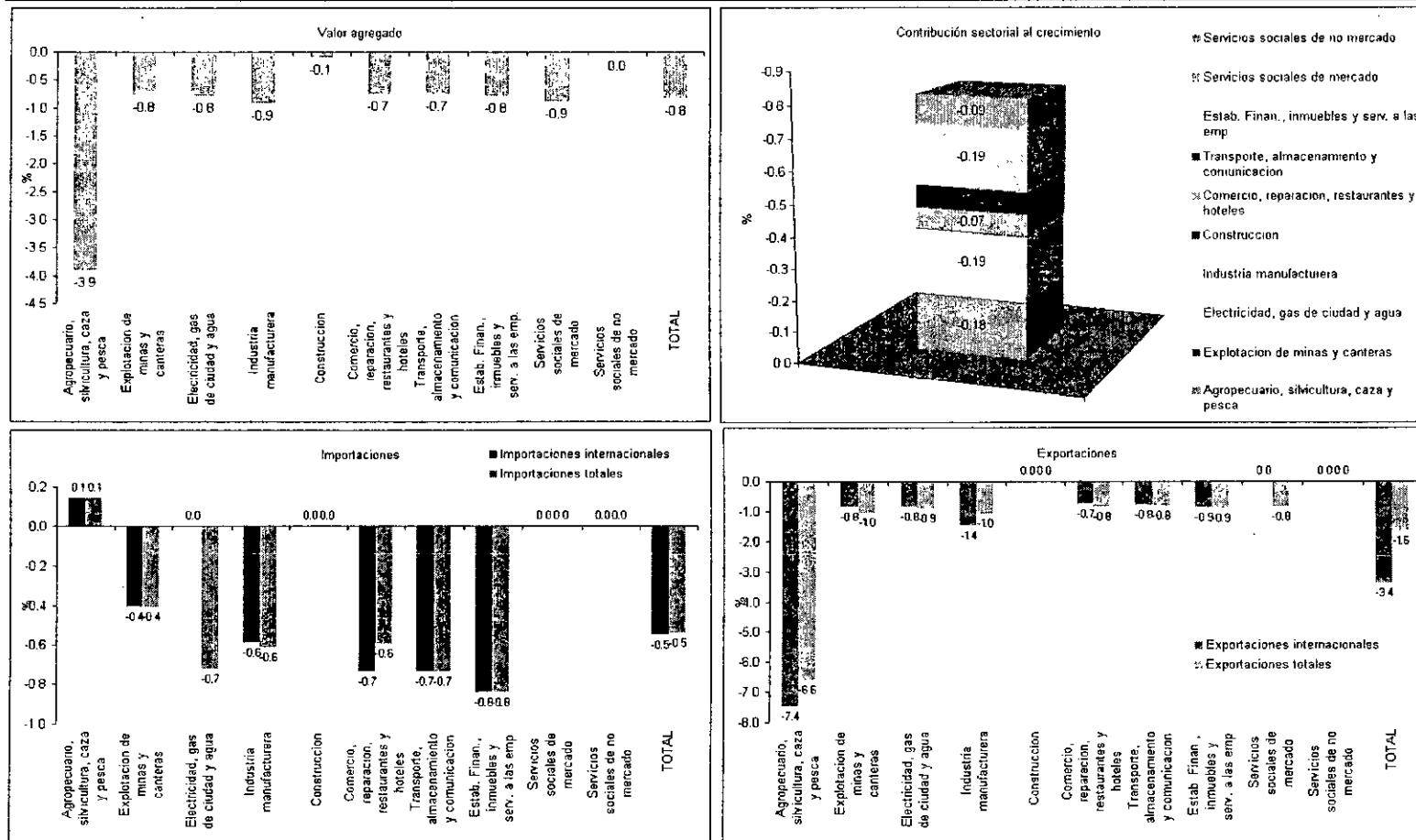
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-13 - Variación del empleo Escenario 2 – Eliminación del componente fijo del SAFP



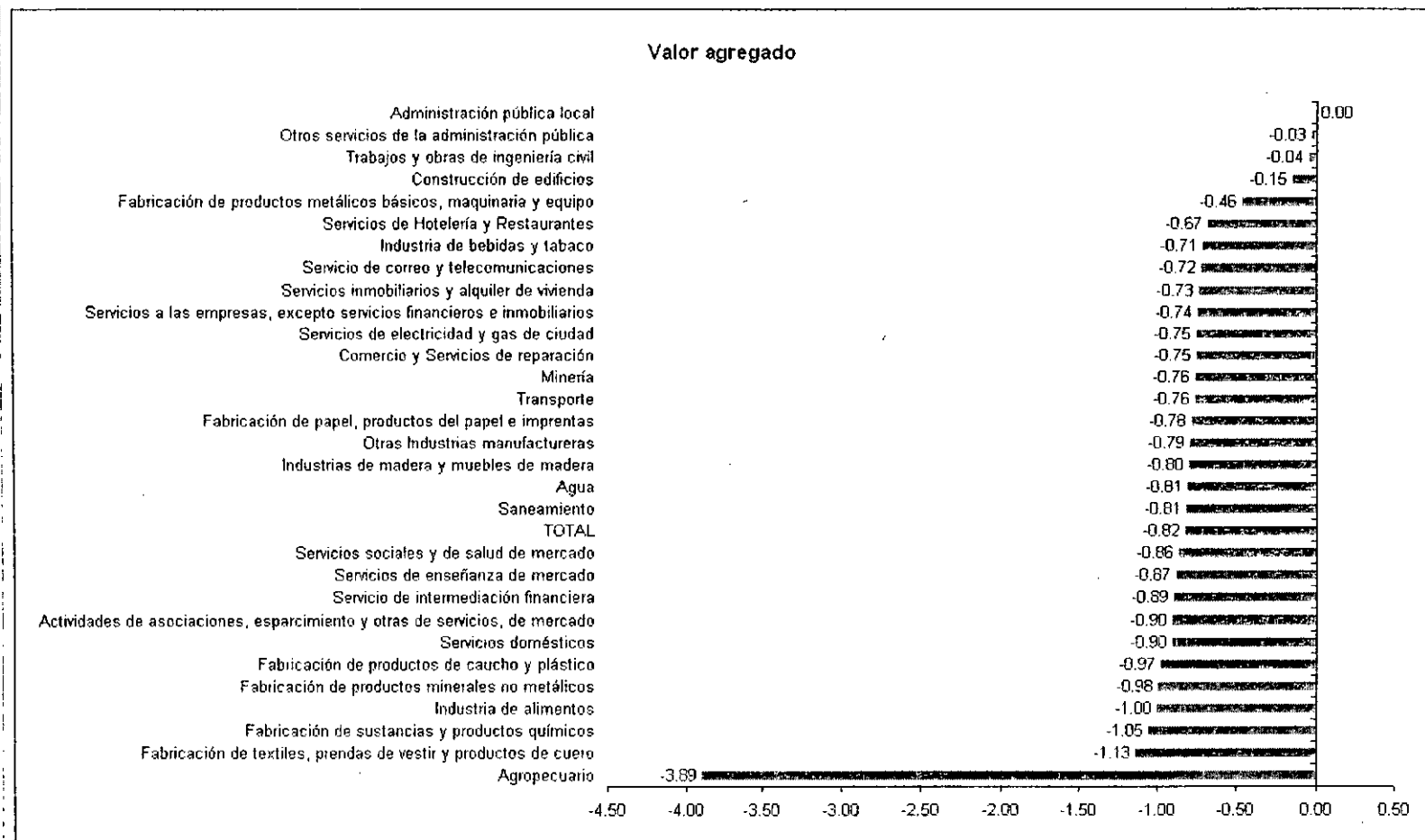
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-14 - Principales resultados Escenario 3 - Pérdida de preferencias



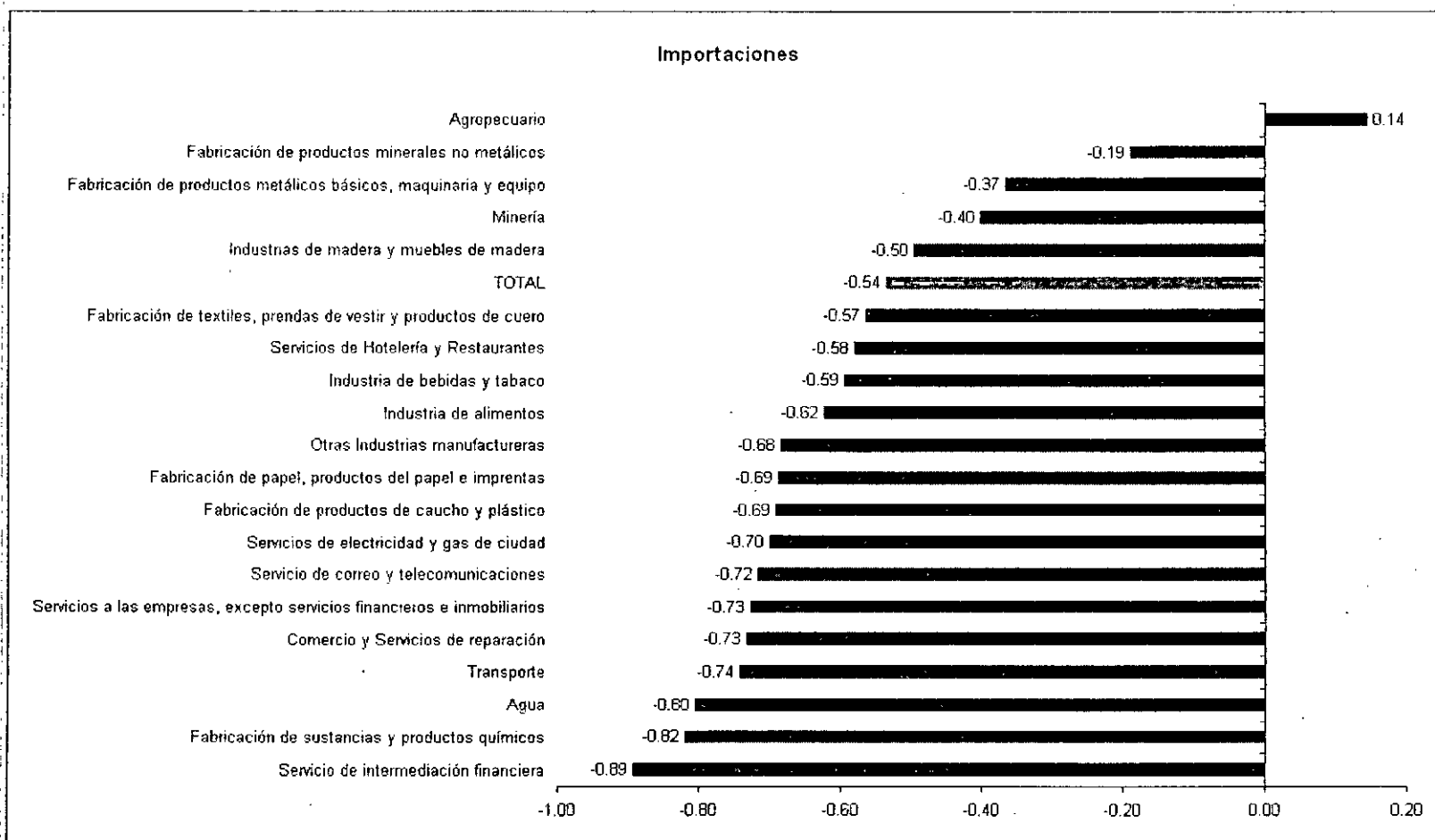
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-15 -- Crecimiento sectorial del valor agregado Escenario 3 – Pérdida de preferencias



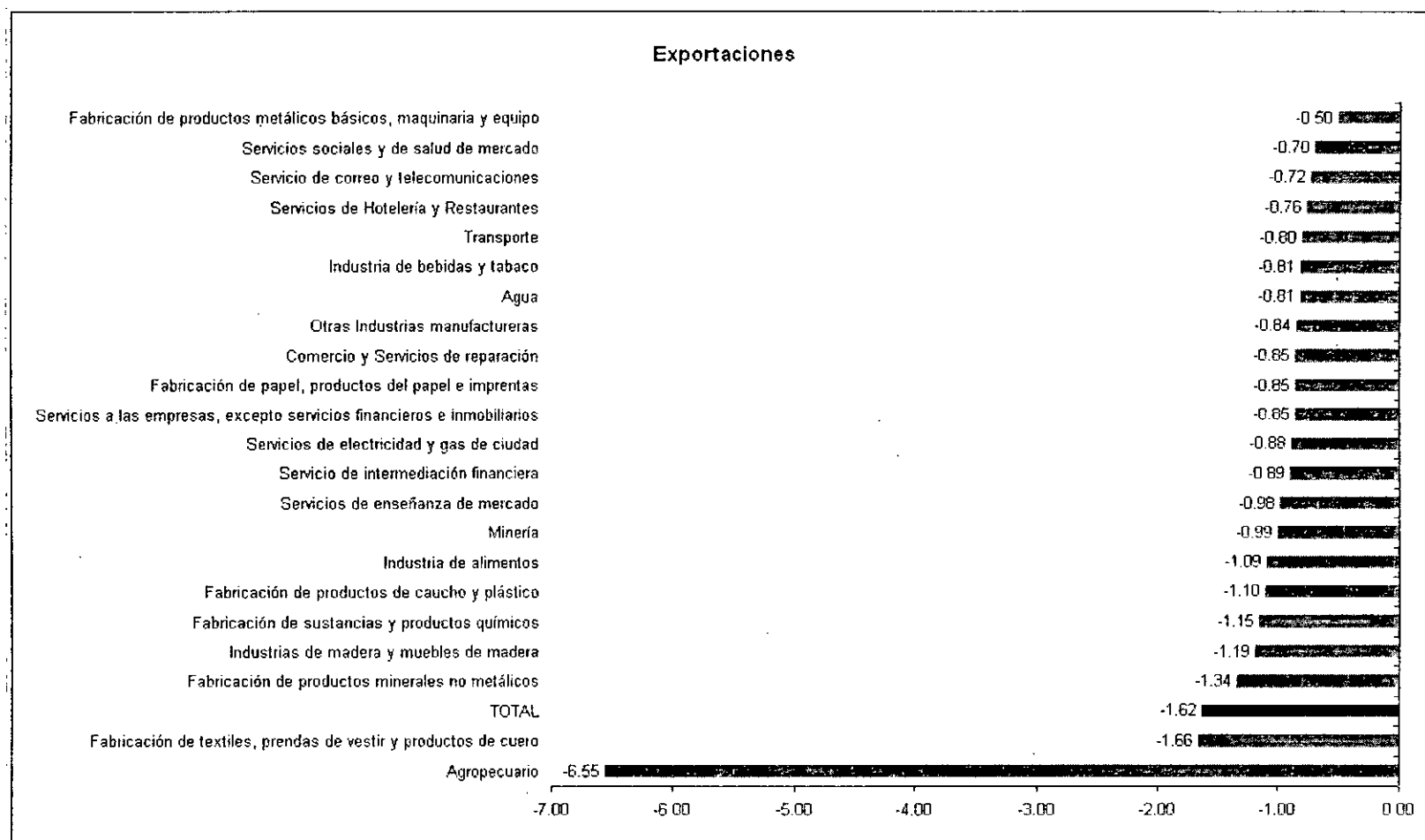
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-16 - Crecimiento de las importaciones totales Escenario 3 – Pérdida de preferencias



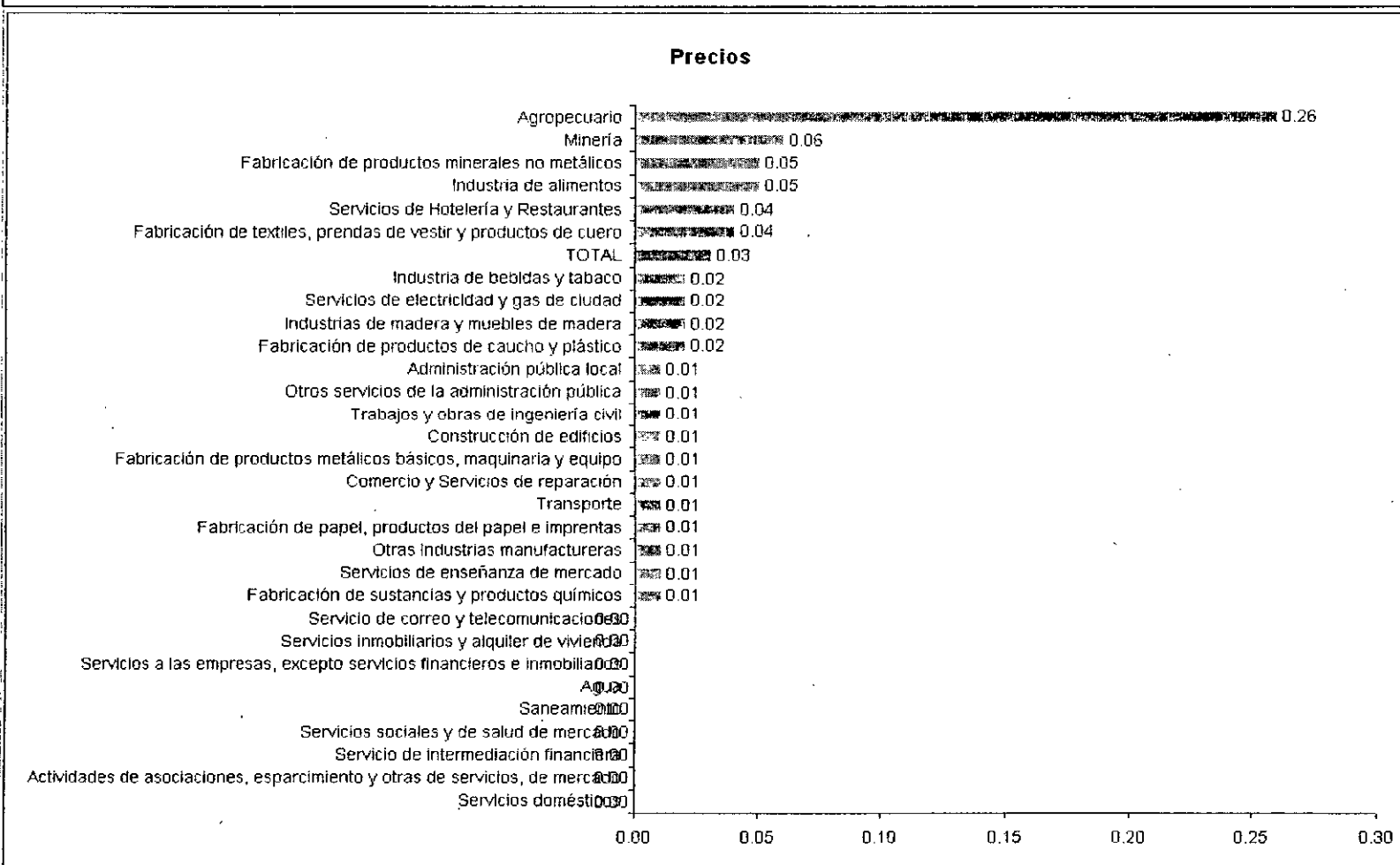
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-17 - Crecimiento de las exportaciones totales Escenario 3 – Pérdida de preferencias



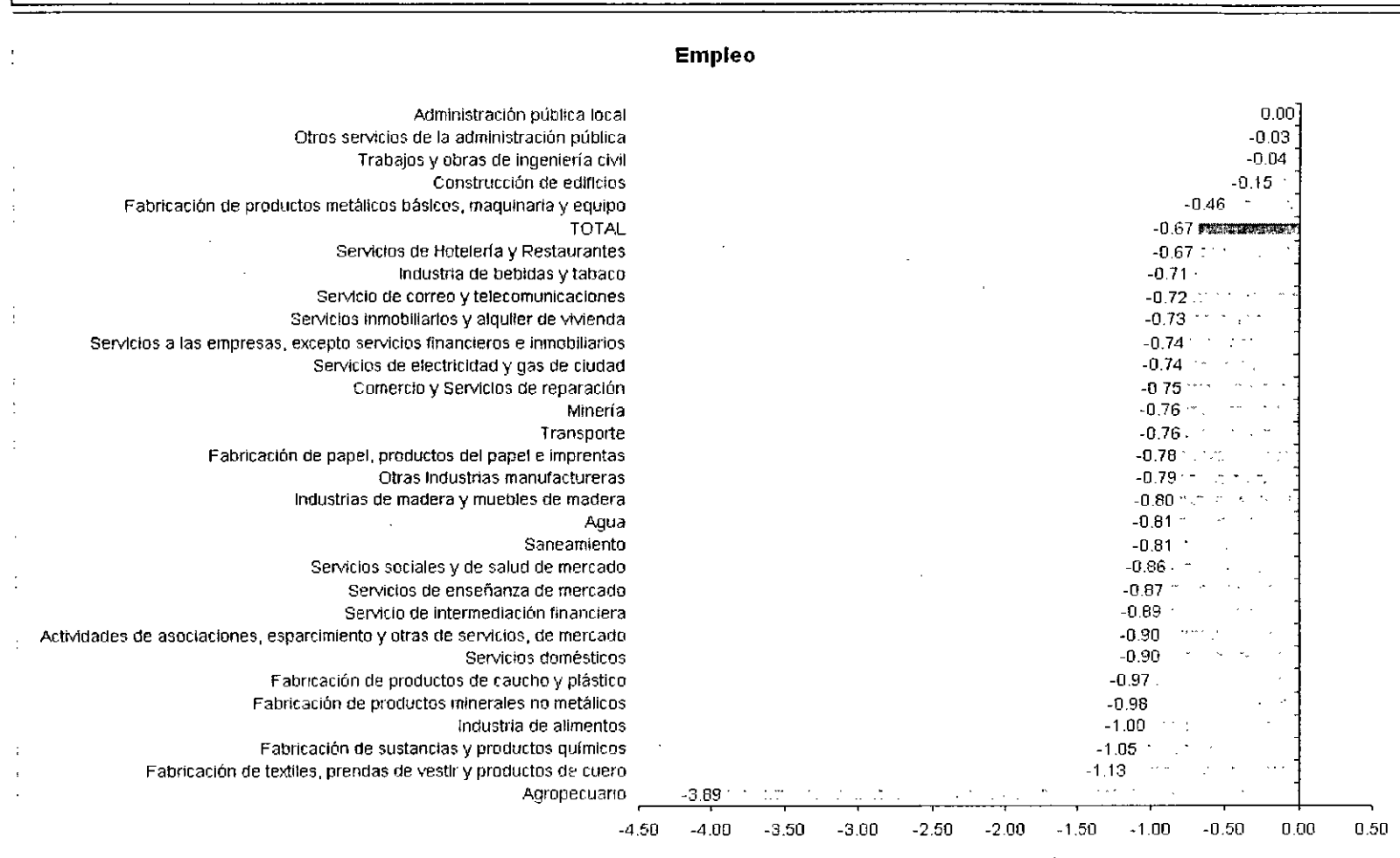
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-18 - Variación de los precios de equilibrio Escenario.3 – Pérdida de preferencias



Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico III-19 - Variación del empleo Escenario 3 – Pérdida de preferencias



Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Anexo III-1

Sectores de la matriz de Bogotá, Cundinamarca y la región

SECTORES MATRIZ CUNDINAMARCA	SECTORES MATRIZ BOGOTÁ	SECTORES MATRIZ AGREGADA
1 Café sin tostar no descafinado	1 Agropecuario	1 Agropecuario
2 Cereales		
3 Papa		
4 Palma africana		
5 Flores		
6 Café panelera		
7 Otras producciones agrícolas		
8 Ganadería vacuna		
9 Avicultura		
10 Otras producciones animales		
11 Silvicultura		
12 Pesca		
13 Carbón	2 Minería	2 Minería
14 Petróleo y gas natural		
15 Otras actividades mineras		
16 Electricidad y gas de ciudad	3 Servicios de electricidad y gas de ciudad	3 Servicios de electricidad y gas de ciudad
17 Agua	4 Agua	4 Agua
18 Industria de alimentos	5 Fabricación de productos alimenticios	5 Industria de alimentos
	6 Elaboración de productos alimenticios diversos	
19 Industria de bebidas	7 Industria de bebidas	6 Industria de bebidas
20 Industrias del tabaco	8 Industria del tabaco	7 Industria del tabaco
21 Fabricación de textiles, prendas de vestir y productos de cuero	9 Fabricación de textiles	8 Fabricación de textiles, prendas de vestir y productos de cuero
	10 Fabricación de prendas de vestir, excepto calzados	
	11 Industria del cuero y productos de cuero	
	12 Fabricación de calzados, excepto de caucho	
22 Industrias de madera y muebles de madera	13 Industria de madera y productos de madera	9 Industrias de madera y muebles de madera
	14 Fabricación de muebles y accesorios excepto metálicos	
23 Fabricación de papel, productos del papel e imprentas	15 Fabricación de papel y productos de papel	10 Fabricación de papel, productos del papel e imprentas
	16 Imprentas, editoriales e industrias conexas	
24 Fabricación de sustancias y productos químicos	17 Fabricación de sustancias químicas industriales	11 Fabricación de sustancias y productos químicos
	18 Fabricación de otros productos químicos	
	19 Refinerías de petróleo	
	20 Fabricación de productos diversos derivados del petróleo	
25 Fabricación de productos de caucho y plástico	21 Fabricación de productos de caucho	12 Fabricación de productos de caucho y plástico
	22 Fabricación de productos plásticos N.E.P.	
26 Fabricación de productos minerales no metálicos	23 Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana	13 Fabricación de productos minerales no metálicos
	24 Fabricación de vidrio y productos de vidrio	
	25 Fabricación de otros productos minerales no metálicos	
27 Fabricación de productos metálicos básicos, maquinaria y equipo	26 Industria básica de hierro y acero	14 Fabricación de productos metálicos básicos, maquinaria y equipo
	27 Industria básica de metales no ferrosos	
	28 Fabricación de productos metálicos excepto maquinaria y equipo	
	29 Fabricación de maquinaria excepto la eléctrica	
	30 Fabricación de maquinaria, aparatos, accesorios y sumin. eléctricos	
	31 Fabricación de material de transporte	
	32 Fabricación de equipo profesional y científico	
28 Otras industrias manufactureras	33 Otras industrias manufactureras	15 Otras industrias manufactureras
29 Construcción de edificios	34 Construcción de edificios	16 Construcción de edificios
30 Trabajos y obras de ingeniería civil	35 Trabajos y obras de ingeniería civil	17 Trabajos y obras de ingeniería civil
31 Comercio y servicios de reparación	36 Comercio y Servicios de reparación	18 Comercio y Servicios de reparación
32 Servicios de hotelería y restaurantes	37 Servicios de Hotelería y Restaurantes	19 Servicios de Hotelería y Restaurantes
33 Servicios de transporte	38 Transporte	20 Transporte
34 Servicios de correo y telecomunicaciones	39 Servicio de correo y telecomunicaciones	21 Servicio de correo y telecomunicaciones
35 Servicios de intermediación financiera	40 Servicio de intermediación financiera	22 Servicio de intermediación financiera
36 Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda	41 Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda	23 Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda
37 Servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios	42 Servicios a las empresas, excepto servicios financieros e inmobiliarios	24 Servicios a las empresas, excepto servicios financieros e inmobiliarios
38 Administración pública departamental	43 Serv. de administración Pública Distrital	25 Administración pública local
39 Administración pública municipal		
40 Otros servicios de la administración pública	44 Servicios de enseñanza de no mercado Distrital	26 Otros servicios de la administración pública
	45 Servicios sociales y de salud de no mercado distrital	
	46 Servicios de asociaciones, esparcimiento de no mercado Distrital	
	47 Serv. de administración Pública Nacional y Departamental	
41 Servicios de enseñanza de mercado	48 Servicios de enseñanza de mercado	27 Servicios de enseñanza de mercado
42 Servicios sociales y de salud de mercado	49 Servicios sociales y de salud de mercado	28 Servicios sociales y de salud de mercado
43 Actividades de asociaciones, esparcimiento y otras de servicios, de mercado	50 Servicios de asociaciones, esparcimiento de mercado	29 Actividades de asociaciones, esparcimiento y otras de servicios, de mercado
44 Saneamiento	51 Saneamiento	30 Saneamiento
45 Servicios domésticos	52 Servicios domésticos	31 Servicios domésticos

Anexo III-2

Supuestos utilizados en cada sector para determinar el valor del flujo comercial de la región con el resto del país.

- 1. Agricultura: 80% de las exportaciones regionales de Cundinamarca las absorbe Bogotá.
- 2. Minería: todas las exportaciones regionales de Bogotá y Cundinamarca son para el resto del país.
- 3. Servicios de electricidad y gas de ciudad: según cifras de Emgesa, la región cuenta con una capacidad de generación de 2061 Mw/hora. Adicionalmente, el consumo de la región en 2000 alcanzó los 792 Mw/hora. Esto quiere decir que la región consume 38% de su capacidad de generación. La proporción restante debe corresponder a exportaciones de energía de la región hacia el resto del país por medio del sistema de interconexión.
- 4. Agua: la región no exporta agua a otras regiones del país, pero si importa de ellas.
- 5 a 15. Industria: se asume que la composición de las exportaciones industriales al resto del país es proporcional al tamaño relativo de la economía del socio comercial. Según este supuesto y cifras del DANE para 2000, 24% de las exportaciones industriales de Cundinamarca al resto del país serían absorbidas por Bogotá. Por su parte, Cundinamarca recibiría 7% de las exportaciones industriales de Bogotá al resto del país. El siguiente cuadro resume estas cifras.

Peso relativo del PIB de Bogotá, Cundinamarca y del resto del país 2000.

Millones de pesos corrientes	PIB 2000	Socios de Cundinamarca	Socios de Bogotá
Bogotá	37,840,438	24.3%	
Cundinamarca	8,932,298		7.0%
Resto del país	118,164,751	75.7%	93.0%
Total	164,937,487	100%	100%

Fuente: DANE.

- 18. Comercio: la totalidad de las importaciones regionales de reparaciones y comercio de Cundinamarca provienen de Bogotá.

- 19. Hotelería: las exportaciones y las importaciones regionales de Cundinamarca son 0. Por lo tanto, Bogotá es responsable de la totalidad del comercio que la región realiza con el resto del país.
- 20. Transporte: Bogotá no comercia con el resto del país. Por lo tanto, Cundinamarca es responsable de la región.
- 21. Correo y telecomunicaciones: Bogotá no tiene comercio regional. Todas las importaciones de la región son de Cundinamarca.
- 22. Intermediación financiera: la totalidad de las importaciones de servicios financieros de Cundinamarca provienen de Bogotá.
- 24. Servicios a las empresas: la totalidad de las importaciones regionales de Cundinamarca provienen de Bogotá.
- 27 y 28. Enseñanza y salud de mercado: al no contar Cundinamarca con comercio regional, las exportaciones de la región corresponden a Bogotá.
- 16, 17, 23, 25, 26, 29, 30 y 31: sectores no son transables.

Capítulo 5: Políticas Públicas frente al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos

I. Introducción

El tratado de libre comercio con los Estados Unidos representa una mayor exposición de la economía a los mercados internacionales. Como tal, será fuente de oportunidades y riesgos. Para maximizar las oportunidades y mitigar los riesgos resulta indispensable adelantar una agenda de políticas públicas.

En este contexto, las líneas de política que deberá implementar o fortalecer el gobierno pueden clasificarse en tres grandes categorías, de acuerdo con sus objetivos:

1. Políticas dirigidas a adecuar el aparato productivo para enfrentar la mayor competencia en el mercado local o para competir en el mercado norteamericano y a facilitar el comercio.
2. Políticas dirigidas a crear una oferta exportable en sectores en los que se identifique un mercado internacional potencial importante y en los que hasta la fecha no se haya incursionado.
3. Políticas dirigidas a facilitar la reubicación de los factores productivos que pueden resultar desplazados de su empleo actual como consecuencia de la respuesta de los mercados a los cambios en los precios relativos que resultarán de la mayor apertura.

Cada una de estas líneas de política se materializa en la práctica a través de diversos instrumentos que pueden implementarse en conjunto (como un paquete diseñado para atender diversos frentes de un objetivo común) o separadamente. El reto del buen diseño es doble: diseñar adecuadamente los instrumentos de política, y diseñar adecuadamente los paquetes o programas de los que harán parte.

El menú de instrumentos de política disponibles comprende las siguientes grandes categorías:

- Subsidios
- Instrumentos Financieros
- Exenciones tributarias

- Flexibilización de regulaciones laborales
- Asesoría empresarial
- Reconversión laboral
- Inversión en infraestructura
- Facilitación a la inversión privada (local y extranjera) a través de adecuaciones al marco regulatorio.

En este capítulo se revisan algunas de las políticas y programas vigentes a nivel nacional y local, y se reseña la experiencia internacional disponible que resulta relevante para el caso colombiano, con el fin de señalar los objetivos específicos para los cuales cada tipo de instrumento es utilizable y de extraer, en cada caso, lecciones acerca de los pros y contras de su utilización. El capítulo concluye con una revisión de los criterios que deben acompañar el proceso de diseño de instrumentos y programas de política para que resulten efectivos y eficientes en términos de costos.

II. Políticas, programas y proyectos

II.A. *Experiencia nacional y local*

La política de desarrollo empresarial vigente en Colombia en el año 2003 contempla, además de mejorar el entorno (elementos macro, de seguridad, y de regulación), el impulso sectorial por la vía de políticas específicas. En esta sección se reseñan las políticas de apoyo que el gobierno ha puesto a disposición de los empresarios, clasificadas en grandes categorías¹. Lamentablemente en el caso colombiano la evaluación del impacto de este tipo de políticas es precaria y casi siempre limitada a datos de cobertura. En algunos casos la ausencia de evaluación obedece a que los programas de política son recientes.

En cada caso se señalan los objetivos específicos a los que el instrumento o programa de política está dirigido.

¹ El detalle de los instrumentos de apoyo y programas de asistencia disponibles a 2003 en el Distrito ha sido revisado por Bravo, Cifuentes y Fernández en su Directorio de las Principales Entidades de Apoyo a las MIPYMES en el Distrito Capital. No es el propósito de este capítulo replicar este ejercicio.

Subsidios

A la creación de empresas

En Colombia hay algunas iniciativas tendientes a facilitar la creación de nuevas empresas. A nivel nacional, un esfuerzo reciente es la disposición de la ley 789 de 2003 de acuerdo con la cual parte de los recursos parafiscales que recibe el SENA se destinarán a la creación de empresas. Estos recursos se ejecutarán a través del Fondo Emprender, que se dedicará a financiar ideas innovadoras y con potencial mediante aportes de capital semilla. El Fondo otorgará recursos hasta el ciento (100%) por ciento del valor del plan de negocio, siempre y cuando el monto de los recursos solicitados no exceda doscientos veinticuatro (224) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Podrán acceder a los recursos de este Fondo los ciudadanos colombianos, mayores de edad, interesados en iniciar un proyecto empresarial en cualquier región del país, que cumplan alguna de las siguientes condiciones: (1) ser aprendiz-alumno que haya finalizado la etapa lectiva en un curso de mínimo 500 horas, (2) ser egresado de un curso o programa de formación profesional integral con una duración no inferior a 500 horas, cuya certificación haya sido obtenida dentro de los últimos 12 meses, (3) ser estudiante que se encuentre cursando educación media en instituciones aprobadas por el Estado, (4) ser estudiante que se encuentre cursando los dos últimos semestres en un programa de educación superior reconocido por el Estado, (5) haber concluido materias, dentro de los últimos doce (12) meses, de un programa de educación superior reconocido por el Estado, (6) ser profesional universitario cuyo primer título haya sido obtenido durante los últimos doce (12) meses, de un programa de educación superior reconocido por el Estado. La presentación de un plan de negocio podrá realizarse de manera individual o asociativa. Las asociaciones tendrán que estar compuestas mayoritariamente por aprendices.

Objetivos que atiende o podría atender: creación de empresas, creación de oferta exportable, generación de empleo. |^N

A la productividad y competitividad

En el caso de Colombia, la asignación de recursos públicos a mejoras en la productividad y competitividad de las empresas se hace a través de la cofinanciación de

proyectos dirigidos a la estimulación de la capacidad innovadora y el desarrollo tecnológico, a la prestación de asistencia técnica y al fomento y promoción de las exportaciones. Los subsidios directos disponibles a través de esquemas de cofinanciación ascienden a \$120 mil millones anuales². La ejecución de estos recursos está en cabeza de COLCIENCIAS, el SENA, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través del Fondo Colombiano de Modernización Tecnológica de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, FOMIPYME, y a través de programas de promoción a las exportaciones como Expopyme y el Programa Nacional de Productividad y Competitividad (PNPC). Hasta la fecha estos programas muestran niveles bajos de ejecución de los recursos de apoyo disponibles.

La ejecución a través de diferentes canales se ha desarrollado aisladamente sin tener en cuenta la existencia de los otros instrumentos públicos que persiguen objetivos comunes y la falta de coordinación ha dado lugar a duplicidades en el uso de recursos (ver Cuadro II-1).

Cuadro II-1
Rubros financiados por diferentes tipos de fondos

Rubros Financiados	Fomipyme	Sena	PNPC	Colciencias
Personal Técnico	X	X	X	X
Diseño de equipos de producción, de productos y de procesos	X			
Diseño y desarrollo de Software	X		X	X
Contratación de servicios tecnológicos	X	X	X	X
Contratación de consultoría especializada	X		X	X
Capacitación para la formulación e implementación de proyectos empresariales	X			
Investigación de estudios de mercadeo, comercialización y marketing	X	X		
Capacitación en programas de salud ocupacional y riesgos profesionales	X			X
Capacitación y actualización del talento humano	X	X	X	X
Registro de patentes	X	X		X
Participación en ferias y eventos nacional e internacionales	X			
Normalización, certificación y similares	X	X		X
Diseño de bienes de capital que incluyan innovación tecnológica			X	
Inteligencia de mercados	X		X	
Conexión de redes telemáticas			X	X
Documentación y bibliografía			X	X
Arrendamiento de equipo de investigación y de control de calidad no disponible en los centros				X
Diseño de prototipos				
Aprendices y estudiantes o tutores				X
Adecuación de infraestructura				X
Material de promoción y difusión				X

Fuente: CONPES 3280, 2004

Objetivos que atiende o podría atender: apoyo a la adecuación para la competencia.

² Fuente: Documento CONPES 3280, 2004

Instrumentos Financieros

Créditos de fomento

En el caso de Colombia los recursos de crédito que el Gobierno pone a disposición de los empresarios se canalizan a través de redescuentos a los intermediarios financieros. Las entidades públicas que ofrecen créditos de fomento son Bancoldex, FINAGRO (sector agrícola), Fonade y Findeter. Estas entidades cumplen funciones de banca de segundo piso. Los montos desembolsados durante 2002 y 2003 a través de estas entidades se presentan en el Cuadro II-2. El crédito de fomento para las MIPYMES ha tenido baja participación en el total de recursos ofrecidos por los bancos, posiblemente porque la ausencia de una historia de relación con el sector financiero convierte a gran número de las empresas colombianas en clientes riesgosos, dificultando su acceso al crédito. La observación de la dinámica reciente del endeudamiento empresarial a través del sector financiero confirma de una manera general esta idea sobre el acceso al crédito (ver Anexo 1).

Cuadro II-2
Instrumentos de financiación empresarial

Entidad	Adscrito a	Desembolsos	
		2002	2003
Bancoldex	Mincomercio	Total \$ 1.09 billones Gran empresa: \$ 1.5 billones Pymes: \$ 156 mil millones Microempresas: \$6 mil millones	Total: 2.4 billones Gran empresa: \$1.4 billones Pymes \$468 mil millones Microempresas: \$136 mil millones
Finagro	MinAgricultura	Total \$1.1 billones Gran empresa: \$139 mil millones Pymes: \$886 mil millones Microempresas: \$27 mil millones	Total: 1.6 billones Gran empresa: \$330 mil millones Pymes: \$1.2 billones Microempresas: \$25 mil millones
Fonade	DNP	\$14,202	\$24.778 millones
Findeter	Minhacienda	\$118,662	Agosto \$201.280

Fuente: CONPES 3280, 2004

En el nivel de la región, la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría de Hacienda en conjunto con el IFI y el FNG, diseñó el programa Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa en Bogotá D.C.³. Este programa se basa en un sistema de micro-créditos con tasas subsidiadas por el Distrito y garantías por parte del FNG hasta por el 70% del valor del crédito, y tiene como objetivo cuatro grupos empresariales: dedicados a actividades económicas no agro-industriales (Línea Bogotá), micro y pequeños

empresarios agroindustriales (Línea Agroindustrial), mujeres microempresarias cabeza de familia de los estratos 1, 2 y 3 (Línea Mujer Empresaria), y las micro y pequeñas empresas de los sectores de confecciones, textiles o agroindustria de los estratos 1,2 y 3 (Convenio Fomipyme)⁴. A la fecha se han entregado \$23.329 millones de pesos, beneficiando a 2.457 micro y pequeños empresarios (Cuadro II-3). Según las encuestas realizadas a los beneficiarios de los créditos, se han generado más de 1.300 empleos, la mayoría fijos y para personas menores de 35 años (Cuadro II-4). El 91% de los empleados por las pequeñas empresas involucradas en el proyecto han sido vinculados al Sistema General de Salud. En el caso de las microempresas vinculadas a este proyecto, el 82% de los empleados han sido vinculados al Sistema General de Salud (Cuadro II-5).

Cuadro II-3
Beneficiarios y desembolsos de los programas

Programa	Micro	Pequeña	Total
Beneficiarios			
Línea Bogotá	1976	359	2335
Lagroindustrial	27	-	27
Mujer cabeza de familia	96	-	96
Total	2099	359	2458
Participación	85,39%	14,61%	
Desembolsos			
Línea Bogotá	12874	10191	23065
Lagroindustrial	159	-	159
Mujer cabeza de familia	95	-	95
Total	13128	10191	23319
Participación	56,30%	43,70%	

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital

Cuadro II-4
Número de empleos generados

³ "Memorias Secretaría de Hacienda Distrital 2001-2003", mimeo, SHD, 2004.

⁴ El detalle de estas líneas de crédito puede consultarse en el documento "Instrumentos públicos y herramientas de apoyo financiero para el sector empresarial de la región Bogotá-Cundinamarca", elaborado por la Cámara de Comercio de Bogotá (Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social, Dirección de Estudios e Investigaciones) en julio de 2004.

	Nuevos	Tipo de contrato		Género		Edad	
		Fijos	Temporales	Hombre	Mujer	Menos de 35 años	Más de 35 años
Micro	593	79%	21%	57%	43%	66%	34%
Pequeña	718	81%	19%	55%	45%	69%	31%

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital

Cuadro II-5

Calidad del empleo generado

	Ingresos (\$mm/v)			Sistema General de Salud	
	Menos de 1,5	Entre 1,5 y 3	Más de 3	Afiliados	No afiliados
Micro	74%	20%	6%	82%	18%
Pequeña	45%	34%	21%	91%	9%

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital

Objetivos que atiende o podría atender: apoyo a la adecuación para la competencia, generación de empleo, reubicación de empleo desplazado. / N

Garantías

Se trata de garantías que tienen por objeto facilitar a las empresas el acceso a crédito a través del sector financiero. En el caso colombiano el sector público apoya el acceso al crédito de estos agentes a través del Fondo Nacional de Garantías (FNG) y del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) (sector agrícola). Estas entidades otorgan fianzas que respaldan de manera subsidiaria una operación de crédito o de leasing otorgada a una persona natural o jurídica hasta un porcentaje del saldo del capital e intereses durante toda la vigencia del crédito, o hasta un porcentaje del valor presente neto del contrato de leasing.

El comportamiento del FNG ha sido dinámico en los últimos años. Entre 1999 y septiembre de 2003 se pasó de 12 mil avales emitidos a 57 mil. Esta actividad fue impulsada por la capitalización de \$100 mil millones por parte del gobierno y por otras medidas como la ampliación de la cobertura geográfica al nivel nacional, mediante la creación de fondos regionales de garantías, y la automatización de las garantías de bajo riesgo mediante la creación de garantías globales. Sin embargo, por la manera en la que acceden a estas garantías (a través del sector financiero) estas usualmente no llegan a las empresas más pequeñas y en esta medida su impacto es limitado.

Objetivos que atiende o podría atender: creación de empresas, creación de oferta exportable, apoyo a la adecuación para la competencia, generación de empleo, reubicación de empleo desplazado.

Exenciones tributarias

El régimen tributario vigente (Ley 788 de 2002) incluye numerosas excepciones, que conceptualmente se defienden como incentivos a la inversión, a la productividad y al desarrollo, en general, de los sectores productivos (ver Cuadro II-6). Sin tener en cuenta los descuentos al impuesto del IVA y los aranceles, la DIAN ha cuantificado el costo fiscal de estos beneficios en un valor del orden de 3.9 billones de pesos en 2004 (cerca de US\$1,400 millones).

Para el caso colombiano no existe una evaluación costo/beneficio completa con respecto a la utilización de las exenciones tributarias como herramienta de apoyo al desarrollo empresarial. En un ejercicio empírico para la industria manufacturera, Medina et al. (2003) encuentran que las exenciones al impuesto de renta no han contribuido a mejorar la productividad. Su ejercicio, sin embargo, no analiza los posibles impactos de las exenciones sobre la reactivación de zonas deprimidas, o su impacto sobre la generación de empleo.

Cuadro II-6

Incentivos tributarios a la inversión - Reforma tributaria Ley 788 de 2002

	Tiempo de exención
Rentas exentas generadas por las siguientes actividades: (art.18)*	
Transporte fluvial	15 años
Generación de energía con recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas	15 años
Servicios hoteleros prestados por hoteles nuevos o remodelados	30 años
Servicios ecoturismo	20 años
Aprovechamiento de plantaciones forestales	Sujeta a la renovación técnica de los cultivos
Leasing de 10 años inmuebles construidos para vivienda	10 años
Elaboración de nuevos productos medicinales	10 años
Elaboración de nuevos productos de software	10 años
Prestación de servicios de sísmica para el sector de hidrocarburos	5 años
No causación de impuesto para las importaciones de: (art.33)	
Maquinaria industrial no producida en el país para transformación de materias primas	
Descuento especial de IVA a: (art. 40)	
Importación de maquinaria no producida en el país	50% año 2003
Adquisición o importación de maquinaria industrial para la modernización	25% año 2004
	25% año 2005

Fuente: DNP.

Objetivos que atiende o podría atender: creación de oferta exportable, apoyo a la adecuación para la competencia, generación de empleo, reubicación de empleo desplazado. N

Flexibilización de regulaciones laborales

Para mejorar la productividad empresarial en Colombia se permitió recientemente la reducción del pago de las horas extras, dominicales y festivos.

Objetivos que atiende o podría atender: creación de empresas, reducción de informalidad, reducción de costos para facilitar la competencia. N

Asesoría empresarial

Para la creación de empresas

Al nivel de la región, por medio del Centro Nueva Empresa, la CCB brinda información, capacitación y orientación a los creadores de empresa, ofrece productos a la medida que contribuyen a la formulación de nuevos proyectos empresariales, y brinda acompañamiento a los nuevos empresarios en la consolidación de su actividad.

Objetivos que atiende o podría atender: creación de empresas, creación de oferta exportable, apoyo a la adecuación para la competencia.

Para apoyar la comercialización

En Colombia, a nivel nacional se han implementado programas de desarrollo de proveedores y de comercialización, que buscan promover la articulación de las MIPYMES entre sí y con las grandes empresas, y apoyar esquemas de comercialización asociativos. Una de los más salientes es la Red de Subcontratación constituida por el Ministerio de Desarrollo Económico y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en asocio con las cámaras de comercio del país, que permite a las pequeñas y medianas empresas ofrecer sus productos como partes, piezas y componentes de las cadenas de producción de los grandes sectores industriales. Esta Red viene operando activamente en los sectores metalmecánico, eléctrico y electrónico, maderero y de plásticos.

Al nivel de la región, la CCB promueve la generación de espacios de acercamiento de alto potencial comercial entre la oferta y la demanda de productos y servicios de las empresas, mediante la realización de eventos (ferias, misiones y rondas de negocios) encaminados a apoyar el aumento de las ventas de las micro, pequeñas y medianas empresas de la región. Hay también esfuerzos de carácter más continuo a través del Servicio de Información y Comercialización Empresarial, SICME, y del Programa de Inter-regionalización. El primero se especializa en detectar las necesidades concretas del mercado y en localizar la oferta de bienes y servicios con el fin de facilitar contactos entre compradores y vendedores. El segundo tiene por objeto promover los negocios desde y hacia Bogotá, con las otras regiones del país, y se apoya en la Red Nacional de Cámaras de Comercio para establecer contactos entre compradores y vendedores.

Objetivos que atiende o podría atender: creación de oferta exportable, facilitación del comercio.

Para el comercio internacional

En el nivel de la región, como integrante del Comité Asesor Regional de Comercio Exterior (CARCE) para Bogotá y Cundinamarca, la CCB participa en la promoción de la cultura exportadora a través del Plan Estratégico Exportador Regional de Bogotá y Cundinamarca (PEER). Éste es un programa mediante el cual se identifican proyectos que contribuyan a cumplir cuatro objetivos estratégicos: mejorar la productividad de la región, crear redes de productos, incrementar por siete la exportación de bienes y servicios de manera que en 10 años se alcance el promedio mundial actual de US\$ 1.000 de exportaciones per cápita⁵, y desarrollar cadenas productivas de exportación. La implementación del Plan incluye la identificación y promoción de empresas afines en productos y/o servicios con un potencial interesante en el mercado internacional, servicios de orientación y consultoría a las empresas en su proceso de preparación para la exportación, y la participación en Eurocentro Colombia, un programa desarrollado conjuntamente con la Unión Europea que tiene como objeto propiciar el acercamiento de la pequeña y mediana empresa colombiana y europea a través de la cooperación internacional.

Objetivos que atiende o podría atender: creación de oferta exportable, facilitación del comercio.

Para promover mejoras en competitividad

En Colombia la política nacional de productividad y competitividad se desarrolla a través de la Red Colombia Compite y de los Convenios de Competitividad, que buscan facilitar la actividad productiva y exportadora del sector privado a través del establecimiento de metas y acciones concretas por parte del gobierno y de los privados.

En el nivel de la región existen varios esfuerzos paralelos. La CCB ha concentrado su apoyo en la oferta de servicios de información, orientación, tutoría y consultoría en diversos campos de la gestión empresarial. A través del Centro de Desarrollo Empresarial (CDE) se prestan servicios subsidiados de consultoría empresarial en áreas diversas. El Programa Tutor ofrece a las empresas el acompañamiento de un tutor para la aplicación de nuevas técnicas y herramientas gerenciales. Los programas Certicámara (certificación de firma digital), y Consultoría en Internet y Comercio

Electrónico para PYMES (Proyecto con el BID - Agenda de Conectividad y Confecámaras) facilitan a los empresarios la incorporación de tecnología informática en sus negocios. La CCB ha promovido la conformación de redes empresariales en cadenas productivas con potencial en el mercado nacional e internacional.

La seccional Bogotá de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), por su parte, tiene entre sus funciones mantener a sus afiliados informados acerca de los temas económicos, laborales, tributarios, ambientales, y de comercio exterior relevantes para la actividad empresarial. Esta entidad cumple la función de ser un puente activo entre las empresas afiliadas, las vicepresidencias y las cámaras sectoriales de la ANDI y darles seguimiento a los problemas de la ciudad capital y de los departamentos de Cundinamarca y Boyacá mediante el acercamiento a las autoridades gubernamentales. Para el cumplimiento de estas funciones, la ANDI ofrece programas de orientación jurídica, seguimiento legislativo, análisis de información económica, estudios sectoriales, asesorías sobre el entorno económico, información, investigación y consulta en comercio exterior.

Objetivos que atiende o podría atender: creación de oferta exportable, facilitación del comercio, apoyo para la adecuación a la competencia.

Para facilitar el acceso a financiamiento

En el nivel de la región la CCB viene apoyando a las MIPYMES en la búsqueda de soluciones financieras mediante la asesoría en la evaluación de la necesidad de recursos financieros, en la preparación de planes de negocio que soporten la solicitud de créditos, y en la búsqueda de aportes con nuevos inversionistas.

Objetivos que atiende o podría atender: creación de empresas, creación de oferta exportable, generación de empleo.

Reconversión laboral

⁵ Esto significa pasar de exportar US \$1.504 millones a exportar US \$10.550 en diez años.

En Colombia la política de capacitación laboral se ha implementado fundamentalmente a través del SENA. El presupuesto anual de esta entidad durante la última década ha sido del orden de 0.3% del PIB⁶ y al provenir fundamentalmente de un impuesto a la planilla del empleo formal, su financiación no ha sufrido las consecuencias del ajuste fiscal.

De acuerdo con los lineamientos de política consignados en el Documento CONPES 2945 de 1997, el SENA debe adecuarse para liderar la construcción de un sistema que articule toda la oferta educativa técnica, pública y privada, del país, para regularla y potenciarla. Para esto se definió como estrategia la constitución de Mesas Sectoriales en las que convergen voluntariamente gremios, empresarios, sector público, organizaciones de trabajadores, centros de investigación y oferentes educativos, con el objetivo de definir las áreas prioritarias de atención, elaborar normas de competencia laboral y mejorar la gestión del talento humano en las empresas a partir de procesos de certificación del desempeño. Estas Mesas vienen conformándose desde 1997.

A pesar de la importancia del SENA y de los recursos que ejecuta, no existe a la fecha una evaluación completa de su impacto. Varias de las actividades que realiza parecen, no obstante, adecuadas para impulsar la reconversión laboral y tecnológica y para apoyar a las MIPYMES en el contexto del TLC con los Estados Unidos. Al menos algunas de las actividades del SENA deberán servir como punto de partida en este esfuerzo que debe aprovechar las capacidades institucionales nacional y local. A continuación se reseñan brevemente las que de manera más evidente cumplirían este propósito.

- Estudios sectoriales: el SENA produce estudios sectoriales que contienen información sobre tecnología, mercado laboral, oferta educativa, análisis económico, organización del sector y estructura ocupacional y educativa de cada sector o cadena productiva. Con base en esta información, los miembros de las Mesas Sectoriales toman decisiones sobre las prioridades en áreas ocupacionales y niveles para la calificación de los trabajadores.

⁶ Documento CONPES 3188 de 2002.

- Articulación con la educación media y superior: desde 1998 se ha dado un impulso especial a la formalización de acuerdos entre las Regionales del SENA y las Secretarías Departamentales de Educación para la capacitación de los Supervisores en enfoques e instrumentos de diseño y desarrollo curricular. En diciembre de 2000 había convenios firmados con las Secretarías de Caldas, *Cundinamarca*, Magdalena y Norte de Santander y se adelantan procesos con *Bogotá D.C.*, Risaralda y Santander.
- Registro de entidades oferentes de información: en desarrollo de este programa se ha realizado la inscripción de 45 entidades oferentes de formación. Este registro es la base para la contratación que el SENA realiza para la ampliación de su cobertura.
- Formación continua: el SENA suscribe convenios con empleadores para impartir formación continua a sus trabajadores, y mejorar la eficiencia, productividad y competitividad de las organizaciones.
- Servicios tecnológicos: el SENA ofrece servicios dirigidos a mejorar los procesos industriales de las empresas, y a elevar la calidad de sus productos a través de sus Centros de Formación y laboratorios.
- Desarrollo empresarial: el SENA brinda orientación y acompañamiento a gerentes y directivos de las empresas, para analizar y definir planes y acciones estratégicas para el desarrollo integral. En concertación con los directivos de las empresas, también presta asistencia técnica para la búsqueda de soluciones a problemas específicos que afectan la competitividad de las unidades productivas. Para esto realiza un conjunto de programas especiales, entre los que se destacan los de formación y asesoría a creadores de empresa, FACE, y los de atención a la micro, pequeña y mediana empresa.
- Incubadoras de empresas: se trata de organizaciones sin ánimo de lucro, que buscan acelerar el proceso de creación, crecimiento y consolidación de empresas innovadoras. Son conformadas a través de alianzas entre los sectores público, privado y educativo. Son socios o promotores de estas instituciones las entidades de formación, las empresas públicas y privadas, los gobiernos locales, los gremios, las Cámaras de Comercio y en algunos casos los sindicatos. El SENA viene apoyando este sistema de incubación desde 1999 y promoviendo la creación de incubadoras en el país a través de la aplicación que por efectos de la ley 344 de 1996 obliga a la entidad a destinar el 20% de los recursos en actividades de innovación y desarrollo tecnológico. El trabajo de las Incubadoras de Empresas a

las cuales se ha asociado el SENA se ha visto reflejado en la constitución de 464 nuevas empresas que hasta la fecha han generado 4.802 empleos y ventas más de \$43.500 millones.

- Desarrollo regional y local: el SENA imparte formación y asesoría orientada al fortalecimiento de la gestión de los entes territoriales. Este programa está dirigido a alcaldes, gobernadores, servidores públicos, líderes comunitarios, empresariales y funcionarios de ONGs.

En el nivel de la región existen también otros esfuerzos dirigidos a formar a la fuerza laboral. A partir de alianzas estratégicas con las más prestigiosas instituciones educativas de la región, la CCB viene desarrollando programas orientados a la formación y actualización empresarial. El programa Empresa al Día ofrece a los empresarios información permanente sobre temas de actualidad empresarial y normatividad vigente. La CCB realiza seminarios, foros, talleres, diplomados y otras actividades, de los cuales el 30% son eventos de carácter gratuito.

FENALCO provee también servicios de capacitación dirigidos al desarrollo personal y profesional de los afiliados y sus empleados, mediante la programación de cursos y seminarios, diplomados, conferencias, jornadas, foros en los diferentes temas de interés para el comercio. Ofrece seminarios financieros, contables, de desarrollo humano, en administración y, de secretariado y archivo. Adicionalmente, por medio de convenios con entidades académicas como el Politécnico Gran Colombiano, la Escuela de Administración de Negocios, y la Universidad Central, FENALCO tiene a disposición de sus afiliados diplomados en diversas áreas⁷.

Objetivos que atiende o podría atender: generación de empleo, reubicación de empleo desplazado. /w

Inversión en infraestructura

⁷ Gerencia de mercadeo, Dirección y gerencia empresarial, Gerencia de ventas, Impuestos nacionales, Finanzas básicas, Logística comercial, internacional producción y productividad, Tesorería, y Gerencia en gestión de calidad.

En el nivel de la región, como parte de la Agenda Interna Regional, se ha planteado la necesidad de impulsar algunos proyectos de infraestructura identificados como claves para mejorar la logística. Entre ellos se destacan la concesión de la operación del Aeropuerto El Dorado, la construcción de la doble calzada de la carretera Bogotá – Girardot y de la carretera Tobiagrande – Puerto Salgar, el desarrollo del Parque Tecnológico de la Sabana y el desarrollo de un sistema regional de transporte.

Objetivos que atiende o podría atender: facilitación del comercio, creación de oferta exportable vía reducción de costos de transporte.

Facilitación a la inversión privada (local y extranjera) a través de adecuaciones al marco regulatorio

Para facilitar la inversión extranjera, en Colombia se autorizó la implementación del registro automático de la inversión y el uso de la fiducia mercantil como medio para realizar inversiones.

Objetivos que atiende o podría atender: creación de empresas, creación de oferta exportable, generación de empleo.

Fortalecimiento institucional: instancias de coordinación

Las instancias de coordinación a nivel del Gobierno Nacional son el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Consejo Asesor de la Microempresa, el Consejo Asesor de la PYME, el Consejo Nacional de Industria y el Consejo Asesor de Parques Tecnológicos. Todos estos son entes que asignan recursos, y recomiendan y definen políticas con criterios sectoriales.

En el nivel regional, igualmente, hay un gran número de instancias de coordinación que operan con la participación, y en algunos casos la coordinación del Gobierno Nacional. Entre ellas están los Convenios de Competitividad de las cadenas productivas, la Red Colombia Compite, los CARCES, los Consejos Regionales de la MIPYME, las Agendas Regionales de Ciencia y Tecnología, los Consejos Regionales de Competitividad y las Mesas Regionales del SENA.

Objetivos que atiende o podría atender: facilitación del comercio, creación de una oferta exportable. | ✓

II.B. Experiencia Internacional

En esta sección se reseñan algunas experiencias internacionales con el fin de extraer lecciones aplicables al diseño de programas de política e instrumentos de política en la región.

Zonas empresariales

La idea que subyace a este tipo de políticas es que la sobre-regulación y, en particular los impuestos excesivos, limitan los negocios.

California

Desde 1984 el Estado de California ha implementado una legislación que fomenta las zonas empresariales. En el caso de California existen dos programas: el Acta de Zonas de Empresas (AZE), y el Acta de Áreas de Empleo e Incentivos Económicos (AAE).

El AZE incluye cambios en los planes reguladores y de desarrollo de las zonas objeto de la política, reducción de los impuestos a la construcción, mejoramiento de la infraestructura, franquicias federales escalonadas y acceso al Programa Federal de Entrenamiento y Ubicación Laboral. Las empresas ubicadas en las zonas empresariales pueden acceder a beneficios tributarios por venta, y uso de maquinaria, gasto en maquinaria, contratación de empleados calificados, diferimiento de pérdidas operativas, deducción de intereses netos para acreedores y deducción de impuestos a la renta por parte de sus trabajadores. El AAE, por su parte, busca fomentar el desarrollo de la comunidad y por lo tanto para que un proyecto se beneficie de los incentivos tributarios, es necesario que genere empleos en áreas con alta tasa de desempleo y contribuya a algún programa de servicio comunitario aprobado por la agencia certificadora.

Francia

En el caso francés el foco de atención han sido las zonas deprimidas, declinantes y con altas tasas de desempleo, donde se han definido "Polos de Conversión Industrial" de gran similitud con las zonas empresariales norteamericanas. Entre los instrumentos

aplicados en estos polos existen algunos orientados a promover la creación de nuevas empresas y empleos, entre los que se encuentran las alianzas entre confederaciones de empresas, gobierno y comunidad para asesorar a empresas en su creación y su desarrollo, el apoyo financiero a proyectos intensivos en mano de obra, y el subsidio a la contratación de trabajadores despedidos o emigrantes. El otro tipo de instrumentos utilizados está orientado a facilitar la movilidad de los trabajadores desplazados. Los instrumentos más empleados son el subsidio temporal decreciente a los despedidos que encuentren empleo con menor salario, las jubilaciones anticipadas y la creación de fondos de movilidad para cubrir los costos de mudanza y reinstalación de los trabajadores.

España

Con el objetivo de promover la industrialización en los sectores en reconversión, en España se crearon las “Zonas de Urgente Reindustrialización”. La declaración de una zona es determinada por el gobierno a través de un decreto y las empresas localizadas en ella reciben una serie de beneficios laborales, fiscales, financieros y jurídicos, además de una subvención de hasta un 30% a la inversión. Como en el caso francés, el gobierno cumple directamente la función de promover la inversión privada, el empleo, la búsqueda de proyectos de inversión y los planes de infraestructura.

Chile

El principal objetivo del gobierno de Chile fue apoyar el proceso de reactivación de la zona del carbón, que por razones estructurales se encontraba estancada, con alto desempleo y pobreza. Este caso muestra las consideraciones que surgen cuando una zona está fuertemente especializada en una industria que declina y las alternativas de empleo en cualquier otra industria en la zona son malas.



La crisis de la zona del carbón en Chile fue una crisis de origen tecnológico más que de demanda. Los trabajadores desplazados estaban altamente especializados en el sector y tenían baja calificación y por tanto poca movilidad, además de una muy baja disposición a migrar. El programa se complementó con una política de fomento productivo, a través de un programa de inversión en infraestructura y de subsidios a la inversión en la zona.

Las herramientas empleadas incluyeron el co-financiamiento de hasta el 80% del valor de los estudios de pre-factibilidad de proyectos de inversión y de hasta el 60% de los estudios de factibilidad con un máximo de US \$14.000⁸, el pago a agentes promotores de inversión con base en la inversión materializada y los empleos generados, seguros de crédito y garantías al financiamiento subsidiados por el gobierno, subsidios a la compra de terrenos en parques industriales, y subsidios a proyectos intensivos en mano de obra. Para ser receptor de estos beneficios se exigió un monto mínimo de inversión de US \$100.000.

Evaluación

La falta de información y los problemas metodológicos relacionados con la capacidad de determinar escenarios de comparación dificultan la evaluación de este tipo de programas. No hay resultados concluyentes acerca de sus beneficios. En el caso de California varios autores coinciden en que no se aprecia un incremento en la actividad económica y el empleo resultado de la conformación de las zonas especiales⁹. Menos del 50% de las empresas utilizaron los beneficios, en 11 de las 13 zonas analizadas el empleo no creció más de lo que se hubiera esperado en ausencia de programas, y la decisión de localización fue influida en sólo 16% de las empresas. En la decisión de localización tuvieron mayor influencia factores como el acceso a mercados, transporte, y disponibilidad de infraestructura y de trabajadores. Entre las causas para que los beneficios hayan sido escasamente aprovechados se destacan la falta de información y el nivel relativamente bajo de los incentivos tributarios ofrecidos. La excepción que se señala es el sector manufacturero, que sí ha tenido un crecimiento relativamente mayor al que se hubiera esperado en la ausencia del programa.

De encuestas a las empresas se encuentra que tienen dificultades para conseguir los trabajadores con las habilidades adecuadas, incluyendo técnicas y hábitos de trabajo, lo que sugiere que la reconversión laboral no da los frutos esperados. Los beneficios tributarios con base en la contratación de trabajadores fueron empleados muy marginalmente, lo que sugiere elasticidades costo de la demanda relativamente pequeñas.

⁸ Hubo un sesgo hacia proyectos pequeños, posiblemente resultado de acotar estos subsidios.

En los casos francés y español el impacto de estos programas ha sido evaluado de manera sistemática, y es una conclusión robusta que la mayoría de los polos requiere de un período de tiempo de aplicación muy prolongado para lograr algún tipo de efecto significativo¹⁰. Adicionalmente, estos programas parecen estar contruidos a partir de un sistema de incentivos extremadamente generoso, relativamente inflexible y visualizado como permanente en el tiempo. Esto último puede ser un contra-incentivo a la búsqueda de eficiencia por parte de las empresas. Adicionalmente, los costos de los programas pueden llegar a ser superiores a los beneficios que entregan. En este sentido es necesario contar con un monitoreo permanente que permita terminar a tiempo los programas que hayan dejado de ser socialmente rentables o que hayan cumplido con su objetivo. Colombia como otros países de menor desarrollo, dispone de instituciones menos sofisticadas que España y Francia para controlar el cumplimiento de las condiciones impuestas para entregar beneficios, lo que haría menos focalizado y más caro un programa de apoyo de este tipo.

En el caso de la Zona de Carbón de Chile en gran medida los objetivos se han conseguido, con la creación de 3.000 puestos permanentes. Esto, sin embargo, se logró con un costo por empleo generado relativamente alto¹¹. Entre las dificultades del programa se destaca en primer lugar la existencia del monto mínimo de inversión, que dejó fuera de los beneficiarios a microempresas y al sector informal. En segundo lugar, existe poca claridad sobre la forma en que se asignaron los subsidios, lo que es fuente de ineficiencias e incertidumbre y atenta contra el propósito del programa. Por último, hubo falta de articulación entre las distintas políticas, lo que suele ser un problema generalizado cuando están presentes los objetivos que se perseguían de reactivación económica y reconversión laboral a la vez.

De la revisión de las herramientas de política en general aplicadas en los programas de zonas especiales es evidente que parte de los problemas que se atacan son producto de rigideces en la regulación. Los permisos especiales para eximir a ciertas zonas de pagos de aplicación general y el relajamiento de la legislación laboral, tienen sentido como

⁹ Chinitz (1986); Leven (1986); Manski y Garfinkel (1992); Moody et al. (1995); Bradshaw et al (1995) y Soto (1997).

¹⁰ CEC (1995a y 1995b)

¹¹ La generación de estos empleos significó un costo directo del orden de US \$5 millones, a lo que deben sumarse los costos incurridos por capacitación y que también son cofinanciados por el estado.

incentivos en un contexto de impuestos y distorsiones elevadas, y de normas laborales rígidas. Sería más razonable crear un ambiente general propicio para la inversión a partir de políticas generales y no de excepción.

En el caso de aplicar un instrumento como el de zonas privilegiadas, es conveniente limitar su número y hacerlas competir por el derecho de acceder a los programas de apoyo. La competencia a través de los proyectos propuestos para las zonas haría destinar los recursos donde la valoración social es mayor. Así mismo, si la competencia se acota y racionaliza, se limita el desperdicio de recursos a través del lobby. Esto requiere establecer claramente las bases de asignación de los beneficiarios. Es también importante que cualquier política tenga un carácter transitorio. Los programas prolongados reducen los incentivos a buscar eficiencia, y los gobiernos pierden los incentivos a cortar los subsidios.

Instrumentos Financieros

Brasil

En Brasil se instituyó el Programa de Generación de Empresas y Renta (PROGER) en 1994. Su objetivo es promover acciones que generen empleo y renta mediante el otorgamiento de líneas especiales de crédito a las pequeñas empresas de sectores que no tienen acceso a financiamiento con el sistema financiero.



Los recursos de PROGER vienen del Fondo de Asistencia al Trabajador (FAT) y los agentes que conceden los créditos son el Banco do Brasil, el Banco del Nordeste y la Caja Económica Federal. Estos recursos se destinan básicamente a quienes se encuentran trabajando de manera informal, en pequeños negocios familiares con posibilidades de ingresar al sector formal de la economía, a quienes poseen micro y pequeñas empresas legalizadas y necesitan apoyo financiero para adquirir nuevas máquinas y equipo para crecer, y a quienes forman parte de una cooperativa o asociación de producción formadas por micro y pequeños productores interesados en adquirir recursos para inversiones.

Argentina

El gobierno argentino ha apoyado a las PYME a través de mecanismos como el Programa Trienal de Fomento y Desarrollo de las PYME creado en 1993 y la ley del Estatuto para las PYME (Ley 24.465/95), que tiene como objetivo “la promoción y crecimiento de las PYME a través de la creación de instrumentos orientados a facilitar el acceso al crédito, a promover la capacitación y asistencia técnica, a flexibilizar las relaciones laborales y a generar un sistema único integrado de formación y asesoramiento”.



A fines de los noventa se había logrado una oferta de cerca de 50 líneas de crédito para el apoyo financiero, entre las que se destacan las del Banco Nación para la compra de bienes de capital, las del Banco de Inversión y Comercio Exterior (banca de segundo piso) para exportación, bienes de capital, tecnología, certificación de calidad e impacto ambiental, los instrumentos financieros del Fondo Tecnológico Argentino con fondos del BID para innovación y modernización tecnológica y las líneas enmarcadas en convenios con entidades financieras extranjeras para la compra de bienes de capital y servicios conexos.

Para mejorar el acceso al financiamiento se pusieron en práctica sistemas de garantía e instrumentos alternativos de financiamiento como el warrant, el “descuento de facturas conformadas” y la “caución de facturas simples”. Entre los sistemas de garantía destacan las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), que tienen por objeto otorgar garantías a los socios partícipes con miras a superar el problema de los requerimientos exigidos a las PYME para acceder a créditos a través del sistema financiero. Las SGR están constituidas por mínimo 120 socios partícipes (titulares de las PYME)¹² y por socios protectores que realicen aportes al capital social y al fondo de riesgo de las SGR. Las garantías cubren el 100% del crédito y se limitan a 5 años.

Perú

En Perú existen diferentes políticas de apoyo al financiamiento de las PYME. A nivel institucional las principales iniciativas son el Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria, que ofrece garantías hasta por US\$15 millones mediante cartas fianza, las cajas municipales de ahorro y crédito, y el Fondo Nacional de Compensación y

¹² Este número puede ser modificado por la autoridad de aplicación de acuerdo con las particularidades de cada región.

Desarrollo Social, que financia la organización, supervisión y distribución de bienes que usarán las PYME de los sectores de confecciones, calzado, metalmecánica, alimentos y carpintería.

Adicionalmente se han puesto en práctica modalidades de “garantías solidarias” entre los propietarios de PYME agrupados en diferentes asociaciones, y las entidades financieras han pasado de un sistema basado en créditos personales a la creación de paquetes con opciones diferenciadas que incluyen pagarés, descuentos de letras, créditos en cuenta corriente y cartas fianza. También se han establecido relaciones indirectas entre bancos e intermediarios especializados en microempresas, mediante las cuales un banco otorga una línea de crédito al intermediario para que pueda atender los requerimientos de los pequeños empresarios.

Flexibilización de regulaciones laborales

Argentina

A fines de 1991 con la Ley de Empleo se introdujeron en Argentina nuevas formas contractuales para la iniciación de actividades de una nueva empresa, la contratación de jóvenes sin experiencia laboral o la contratación de jóvenes para completar su formación, con el fin de fomentar el empleo. Estos contratos reducían costos laborales mediante la aplicación de diferentes descuentos sobre los aportes patronales y de menores pagos por indemnización. En 1994 comenzó a regir un esquema de reducción de aportes patronales diferencial por provincia, aplicable al personal productivo de los sectores de industria, construcción, agro y ciertos sectores de servicios, que variaba entre un mínimo de un 30% para la región Metropolitana y un máximo de 80% en regiones del Chaco, de Formosa y de Santiago del Estero. En 1995 los descuentos se extendieron a todos los sectores y al total de los ocupados.



A fines de 1996 el empleo parecía haber reaccionado positivamente a la reducción en el costo laboral, aunque en la medida en que las personas y empresas visualizan estas medidas con carácter de transitorias, su impacto ha sido menor que el que podría tener una medida permanente. Además, dado que los incentivos fueron distintos entre regiones e indujeron una mayor contratación de mano de obra en las regiones con una menor tasa de aporte, el comportamiento del empleo fue sustancialmente diferente entre

la región metropolitana y el resto del país. Mientras que en el Gran Buenos Aires se redujo un 3.6% entre octubre de 1993 y octubre de 1996, la política contribuyó a la generación de empleo en las provincias y el empleo en las restantes regiones urbanas creció un 0.63%¹³.

Evaluación

Este tipo de políticas provoca incentivos diferentes a la generación de empleo en las distintas regiones, al inducir mayor contratación de mano de obra en las regiones con una menor tasa de aporte. En el caso de Argentina, entre 1994 y 1996 la reducción diferencial de los impuestos al trabajo por región parece en efecto haber contribuido a la generación de empleo en las provincias. Sin embargo se trata de una medida de segundo mejor, que sólo viene a compensar una elevada tributación sobre el factor trabajo. Su carácter transitorio, adicionalmente, genera un impacto menor al que podrían tener medidas de carácter permanente.

Reconversión laboral

Chile

En Chile se ha implementado un conjunto de programas de capacitación y de adaptación cuyo foco central son los trabajadores desplazados. Estos programas, entre los que destaca el Programa Chile Joven iniciado en 1991, procuran ajustar la formación general de la mano de obra a los requerimientos específicos de las empresas.



El primer programa implementado en Chile fue un programa piloto conocido como de Reinserción Laboral que involucraba 1000 trabajadores de tres sectores: la minería del carbón, el sector textil y de confecciones, y el sector de cuero y calzado. El objetivo del programa fue reasignar rápidamente a los trabajadores cuando éstos quedaban desempleados (o estaban en peligro de quedar desempleados) al caer en crisis su sector de trabajo. El programa se definió como orientado a la entrega de habilidades para el trabajo en una base individual a través de re-entrenamiento, y la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo, y contempló un fuerte componente de “orientación y consejería”. También ofreció un subsidio correspondiente al salario mínimo hasta la fase de posibilidades de traslado. El programa se desarrolló con co-financiamiento del BID.

¹³ Cabe destacar que la región Metropolitana fue la zona con menor tasa de rebaja de aportes patronales (30%) y la única con una reducción inferior al promedio.



Los aspectos administrativos del programa están a cargo de una unidad especializada del SENCE (servicio equivalente al SENA) denominada Unidad Coordinadora del Programa (UCP) que es la encargada, entre otras cosas, de asignar la ejecución del programa a operadores especializados del sector privado denominados Agencias de Reinserción (AR) y de relacionarse con ellas. El programa fue implementado a través de 5 licitaciones. Cada licitación se inició con la identificación de la zona o sector que debía ser apoyado. Posteriormente la UCP realizó la selección de los beneficiarios potenciales y estableció los factores condicionantes para el ingreso de los beneficiarios, que variaron en cada proceso. Los más consistentes fueron no estar en edad cercana a la jubilación (ser menor de 55 años), ser cesante o estar en peligro de serlo, haber desempeñado funciones específicas, no pudiendo haber sido ejecutivo ni poseer un título profesional, y pertenecer a un grupo de menores ingresos relativos. El proceso continuó con una convocatoria por invitación a AR que estaban registradas y precalificadas y donde se entregó, junto a las bases generales, el perfil de los beneficiarios.



En los tres primeros procesos, las AR debieron presentar sus propuestas separando ofertas técnicas y económicas. La parte económica de este proceso consistía de una oferta con un presupuesto por curso, que era pagado con base en el cumplimiento de objetivos. Para la parte técnica las AR debían plantear planes de orientación y de consejería individuales para cada trabajador a partir de los perfiles de los beneficiarios que la UCP incorporaba como parte integrante de las bases de licitación. Desde 1998 se rediseñó el programa y las AR empezaron a recibir un pago que dependía del número de trabajadores colocados, de la velocidad con la que eran ubicados, de los salarios que recibían, y del grado de formalidad del empleo. Una vez aprobados ciertos requerimientos mínimos, las AR competían por ofrecer el menor presupuesto por beneficiario. Adicionalmente, a partir de esta reforma el SENCE introdujo un gran cambio que fue dar presupuestos referenciales por curso. En la práctica esto significó que la principal variable de ajuste fueran las horas lectivas entre las AR que precalificaban, enfatizándose así el resultado. Como en las tres primeras licitaciones no existió un presupuesto por beneficiario y un mayor costo podía ser compensado por una oferta técnica más completa, el costo por beneficiario fue significativamente mayor al que prevaleció en los llamados a partir de 1998.



Evaluación

En el caso de Chile, el seguimiento que se dio a los procesos sugiere que el programa tuvo un impacto positivo. Sin embargo esto sólo puede señalarse con prudencia, pues el programa no contempló desde un inicio la existencia e identificación de un grupo de control. Los resultados indican que los salarios de los beneficiarios y de los no beneficiarios no difirieron entre 1997 y 1999, lo que se puede considerar como un resultado aceptable del programa. En segundo lugar, los beneficiarios (100% desempleados en 1997), estuvieron desempleados 4.7 meses en promedio en los dos años que siguieron, lo que comparado con su tiempo esperado de desempleo también se puede considerar positivo. Por su parte, los beneficiarios tienen una percepción general positiva sobre el programa, y valoran la formación de carácter general y el trato personal. La evaluación indica, no obstante, que la elaboración de planes individuales y el proceso de orientación individual, uno de los componentes más costosos del proceso, no fueron herramientas adecuadas.

En cuanto a la focalización del programa, se detectaron problemas de auto-selección relacionados con el diseño. La urgencia de reinserción en el caso de ciertos grupos, por ejemplo hombres jefes de hogar, unido a la ausencia de pagos por participación, hizo que el programa resultara relativamente menos atractivo para estos grupos, que en cierta forma son los grupos objetivo. En aspectos como la edad y escolaridad, el perfil de los beneficiarios calzó con los objetivos del programa, pero en los primeros llamados la participación femenina en el programa (85%) sugiere sobre-representación. En los llamados posteriores, las propias AR evitaron este tipo de auto-selección pues reducía notablemente su pago, estrechamente vinculado al salario y a la colocación. En los llamados en los que se pagó por desempeño, el problema de selección surgió porque las propias AR comenzaron a hacer una selección previa más cuidadosa para tener un resultado exitoso y así recibir un mayor pago.

Fortalecimiento institucional

En el contexto de la globalización han surgido en diferentes partes del mundo organizaciones conocidas como las Agencias de Desarrollo Regional (ADR). Las ADR son instrumentos para la promoción del crecimiento y el desarrollo económico de las

regiones. La Asociación Europea de Agencias de Desarrollo Regional (EURADA), define una Agencia de Desarrollo Regional (ADR) como cualquier organización que tenga una misión de desarrollo económico que abarque el interés global de una zona geográfica relevante y que tenga lazos significativos con una autoridad regional o local tanto desde el punto de vista de su financiación como de sus objetivos.

Las funciones de las ADR comprenden (1) el impulso del potencial de desarrollo endógeno de un territorio específico, (2) la dotación de infraestructura, con un componente tecnológico cada vez mayor, como son los Parques Tecnológicos, los Institutos Tecnológicos y los Centros de Empresas e Innovación, (3) el fomento a la creación de nuevas empresas, (4) el estímulo a la creación de empleo, (5) la internacionalización de las empresas regionales y la atracción de inversión extranjera, y (6) el trámite e intermediación de ayudas financieras, préstamos y subvenciones, tanto de origen comunitario como estatal o regional. La importancia relativa de cada una de estas tareas varía sustancialmente en el tiempo y de una ADR a otra.

No hay evaluaciones disponibles acerca de su impacto. Sin embargo, todos los esfuerzos por fortalecer las instituciones parecen bien encaminados, siempre que no representen duplicación de funciones.

III. Conclusiones y recomendaciones

El esquema de apoyo a sectores específicos a través de subsidios a la contratación de insumos, como la compra de maquinaria, terrenos y la contratación de mano de obra y de otros tratamientos especiales como las exenciones tributarias, resulta poco interesante para ser impulsado en países donde existen dificultades para limitar las filtraciones de los programas hacia grupos no prioritarios. En general, se debe considerar seriamente su conveniencia ya que su impacto es usualmente bajo, y su aplicación es rara vez coherente por cuenta de las presiones de lobby a las que está expuesta. A pesar de lo anterior, es posible que en algunos casos sea conveniente evaluar la aplicación de políticas sectoriales directas. En este caso, el menú de instrumentos que la región puede considerar debe balancear manejo político y técnico y buscar formas de limitar costos mediante este último.

Detrás del fomento a un sector o a una zona específica suele haber un diagnóstico de sobre regulación e impuestos excesivos, que encarecen emprender nuevos negocios. Si es el término de esa sobre regulación la que permitiría fomentar la inversión del sector privado, entonces esto sugiere una revisión general del sistema impositivo e institucional. La existencia de regímenes de excepción y la búsqueda de esas excepciones, puede ser parte del mismo problema que se procura resolver. Esto no significa que deba descartarse un esquema de incentivos a la innovación, a la creación y a la inversión tecnológica. Lo que se quiere enfatizar es la conveniencia de que los esquemas de apoyo no sean discriminatorios sino, por el contrario, de carácter más general, como por ejemplo lo es un subsidio a la capacitación en industrias nuevas.

Hechas esta prevención general, hay algunas recomendaciones concretas que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar programas de políticas de apoyo:

- 1) Basar los programas de fomento en procesos de licitación parece una estrategia conveniente, pues la competencia por fondos hace que se revelen las rentabilidades y las preferencias y que se limite el problema de mala asignación de los recursos. Así mismo, limitar el número de zonas o sectores a favorecer obliga a considerar el costo de oportunidad directo de los recursos e introduce elementos para acotar el lobby. Se debe buscar indicadores objetivos que permitan jerarquizar las diferentes alternativas. La competencia suele neutralizar los argumentos no técnicos.
- 2) Aún cuando se privilegien zonas o sectores, los programas de reconversión laboral que se implementen deben estar enfocados hacia los recursos humanos. No todo el capital humano tiene la misma especificidad a un sector. En el caso colombiano, como en el de la mayoría de los países en el mundo, la estructura del desempleo y las variaciones en la duración del desempleo evidencian que el grado de vulnerabilidad a las crisis y oportunidades es diferente para los distintos grupos sociodemográficos. Cuando las medidas no se focalizan, el costo fiscal es muy grande y como los recursos fiscales son limitados la focalización permitirá aumentar el impacto de cualquier programa.
- 3) Las zonas o sectores en declinación no deben inducir políticas sectoriales si existen bajos costos de migración o de movilidad de los recursos no humanos.

- 4) El instrumento que mejor evaluación ha conseguido en la experiencia reciente consiste en preparar mejor los recursos humanos y financieros para moverse entre sectores de actividad. Los sectores en que se contraiga la demanda expulsarán insumos tanto humanos como de capital, y los que vean expandida la demanda, podrán absorberlos en la medida en que exista capacidad de readecuar esos insumos. Aunque no es fácil ni instantánea la adecuación, es fundamental contar con políticas para facilitar la reconversión que sea necesaria.
- 5) Los programas de reconversión son aparentemente los más adecuados para la situación e institucionalidad de Colombia. La experiencia muestra que sus efectos pueden diferir notablemente dependiendo de cómo se materialicen. El hecho de que en muchos países de menor desarrollo estos programas hayan sido implementados y hayan sido relativamente exitosos, sugiere que Colombia es un candidato natural para realizarlos.
- 6) Las evaluaciones realizadas señalan que lo crucial es la formación general para el trabajo. Aquí es importante no confundir formación básica con la formación general que permite adquirir habilidades utilizables en más de un tipo de negocio, como inglés, computadores y tecnologías de gestión, entre otras.
- 7) La experiencia tiende a mostrar que la efectividad de instituciones centralizadas tiende a ser relativamente baja, a pesar de los importantes recursos que manejan. En primer lugar, la centralización suele significar un distanciamiento de las necesidades reales del sector privado. Adicionalmente, los entes centrales de capacitación y entrenamiento suelen ir tecnológicamente retrasados con respecto a las empresas privadas y con frecuencia no están al tanto de las innovaciones que se producen a partir de los sectores líderes de la economía, incluyendo sectores pobremente representados en el producto. Finalmente, el diseño de los programas centralizados tiende por construcción a favorecer a las empresas establecidas que los financian, dejando de lado las eventuales necesidades que surjan de nuevos sectores que pueden desarrollarse y que no tienen una representación en el aparato productivo. Cualquier esfuerzo por facilitar la reconversión (laboral y/o tecnológica), deberá apoyarse de manera importante en las instituciones de la región. Es fundamental fortalecer en la región el desarrollo de sistemas de capacitación y calificación descentralizados, en la línea de lo que viene siendo implementado recientemente en asocio con el SENA.

- 8) En la medida que se permita competir a quienes entregan la capacitación con base en elementos como la disponibilidad de infraestructura moderna adecuada a las necesidades de las empresas y los resultados de colocación, estos esquemas generarán los incentivos adecuados para el desarrollo y efectividad de la reconversión laboral y para la creación de habilidades apropiadas a los nuevos sectores. Es importante, sin embargo, que en su implementación se mantenga el control sobre lo que se entrega. La experiencia muestra, por ejemplo, que el control por insumos no es suficiente y que verificar la asistencia a cursos, horas lectivas, e infraestructura, no basta para producir el efecto deseado. El pago por resultados es una reorientación correcta de algunos de los programas recientemente desarrollados, pero hay que ser cuidadosos pues la experiencia también señala que llevar este tipo de incentivos al límite genera problemas de selección que finalmente atentan contra el objetivo de los programas.
- 9) Desde el punto de vista de la implementación práctica de esquemas descentralizados, parece lógico que los gobiernos de la región participen en la creación de “fondos de entrenamiento” que sirvan para financiar estos esfuerzos.
- 10) En cuanto a los instrumentos de apoyo financiero para la promoción de la productividad, la revisión de la experiencia internacional muestra que los países han ido en un grado importante imitando el diseño de sus programas. No hay una experiencia que se pueda señalar como especialmente innovadora o creativa. Hay, sin embargo, un hecho recurrente que llama la atención en la experiencia de los países en desarrollo y es la dificultad de acceso al crédito a través del sector financiero que enfrentan las PYME y las microempresas. Colombia no es una excepción. El foco de una política adecuada de apoyo financiero al sector empresarial debe ser el desarrollo de esquemas mediante los cuales se mitigue el factor de riesgo que representa ser pequeño y no tener una historia de relación con el sistema financiero. Entre ellos llama la atención el sistema de Sociedades de Garantía Recíproca puesto en práctica con aparente éxito en Argentina.
- 11) En un contexto como el del TLC con Estados Unidos, evidentemente la política de financiamiento debe estar dirigida a apoyar a la industria a reconvertirse hacia mejores tecnologías que le permitan operar con mayor eficiencia y competitividad. Aquí, no obstante cabe una anotación, que es particularmente válida en el caso colombiano. Es posible que en muchos casos la reconversión hacia una mejor tecnología no vaya necesariamente atada a la compra de bienes de capital sino al

entrenamiento del capital humano en mejores prácticas de gestión. Es importante que existan recursos de crédito también aplicables a la inversión en “tecnologías blandas”.

- 12) Debe considerarse la importancia del desarrollo de la infraestructura local y regional para facilitar la movilidad de los factores productivos y su capacidad de ajuste (lo cual contribuiría a moderar los gastos en esfuerzos de reconversión en el mediano plazo). Esto debería procurarse a partir del desarrollo de esquemas de co-inversión entre el gobierno nacional y la región.
- 13) Un elemento que puede dar ventaja comparativa a sectores que no la tienen en la actualidad es la entrada de capitales extranjeros que permitan acceder a escalas grandes de producción y que permitan la “importación” de nuevas tecnologías y mejores prácticas. Para que esto sea posible se requieren medidas de política tendientes a facilitar la inversión extranjera y regulaciones que aseguren la transferencia de tecnología.
- 14) La economía se beneficiará del fortalecimiento de políticas tendientes a fomentar la integración de cadenas productivas desde la perspectiva de la dinámica exportadora o buscando reducir los costos fijos de inversión mediante la creación de empresas integradoras, programas de desarrollo de proveedores y/o sistemas para promover la subcontratación.
- 15) En muchos casos los instrumentos disponibles no son aprovechados por el sector empresarial por deficiencias de información acerca de cómo acceder a ellos. Construir canales de comunicación permanente con el sector empresarial y fortalecer los existentes debe ser un objetivo permanente del gobierno regional.
- 16) Diseñar mecanismos adecuados para la evaluación del impacto de los programas y herramientas de política que se implementen es prioritario. No basta contar con indicadores de cobertura. Deben en cada caso confrontarse los resultados con los obtenidos por grupos o sectores no beneficiarios de las políticas. Sólo una correcta evaluación y monitoreo de los programas permitirá suspenderlos cuando su valor socio-económico sea negativo.
- 17) El carácter de las políticas de apoyo empresarial debe ser transitorio. Las políticas de apoyo que se tornan permanentes traen consigo contra-incentivos para la eficiencia.
- 18) Es necesario contar con información estadística adecuada, no sólo puntual sino en el tiempo, acerca de las características de cada sector productivo y de los factores

que emplea, con el fin de poder identificar correctamente las necesidades de apoyo del mismo. Sólo la disponibilidad de información adecuada permitirá jerarquizar necesidades y focalizar los esfuerzos del gobierno de modo que pueda obtenerse el mayor beneficio al menor costo. El gobierno de la región debería, por ejemplo, trabajar en asociación con el DANE en el diseño de mejoras a la Encuesta Anual Manufacturera, a la Encuesta Nacional de Hogares o a la Encuesta de Calidad de Vida, para facilitar el cruce de la información entre hogares y sectores industriales. Con respecto a los sectores agrícolas y de servicios se requieren esfuerzos aún mayores en este sentido.

- 19) En el corto plazo sería conveniente producir información detallada que permita una mejor caracterización de “dónde se encuentra” realmente cada uno de los sectores y sub-sectores productivos. Habría que priorizar, para concentrar el esfuerzo en algunos sectores con el fin de estudiarlos a fondo, financiando el levantamiento directo de información en los casos que sea necesario. Un criterio que parece lógico es ordenar los sectores productivos (al nivel de CIIU a 4 dígitos) por su contribución a la actividad económica de la región. Entre los sectores que más contribuyen al PIB habría que seleccionar luego aquellos que tradicionalmente han sido más protegidos, y aquellos que por su estructura han tenido históricamente una menor exposición a la competencia. Esto permitiría focalizar los recursos para la realización de estudios en los sectores cuya vulnerabilidad pudiera resultar más costosa para la región. Así mismo, no deberían dejar de explorarse algunos de los sectores pequeños que por su desarrollo en contextos similares al de Colombia se identifiquen como sectores con un potencial importante de desarrollo.

Se han identificado tareas en las que deberán ser activos los gobiernos de la región para apoyar la adecuación de su economía al nuevo contexto que traerá consigo la firma del TLC con los Estados Unidos. En cuanto al rol que deben tener los gobiernos nacional y local en el diseño e implementación de los programas de política, en general, la conclusión de este estudio es que más que una delimitación de competencias, que ya existe en la normatividad vigente, se requerirá una buena coordinación de esfuerzos para evitar el gasto innecesario de recursos en duplicación de funciones y conseguir efectividad.

Los gobiernos locales deberán evaluar los instrumentos de apoyo disponibles en el nivel nacional, con el fin de que su oferta sea complementaria. En algunos casos, como es el de los programas de capacitación, los gobiernos locales deben acordar con el SENA esquemas de trabajo en equipo que les permitan liderar el diseño de los programas que se ofrecerán en la región, con el fin de que estos respondan adecuadamente a las necesidades identificadas. En general, son los gobiernos de la región los que, una vez identificadas sus potencialidades y sus riesgos, deberán decidir hacia qué segmentos de la población regional o hacia qué sectores productivos deberá dirigirse el esfuerzo. Los gobiernos locales son los que deben escoger el rumbo de desarrollo de la región. El gobierno nacional, debe brindar acompañamiento.

Bibliografía del Capítulo 5

Artana, D., M. Castiñeira, G. Kippes, O. Libonatti y N. Susmel (1997), “Política activa en la Argentina”, mimeo FIEL.

CEPAL, Peres W. y G. Stumpo (coordinadores) (2002): “Pequeñas y Medianas Empresas Industriales en América Latina y el Caribe”, Siglo XXI Editores.

CONPES (2002), Documento 3188 “Evaluación de Impacto de Programas Sociales”.

CONPES (2004), Documento 3280 “Optimización de los instrumentos de desarrollo empresarial”.

Martínez, E. (1998): “Programas de adaptación laboral FOMIN: Uruguay”, en Programas de Adaptación Laboral en Latinoamérica: Cuatro experiencias de reconversión laboral, Banco Interamericano de Desarrollo.

Medina, P., M. Meléndez y K. Seim (2003): “Productivity Dynamics of the Colombian Manufacturing Sector”, Documento CEDE 2003-23

Meléndez, M., F. Sánchez y M.P. Velasco (2003): Estudio del mercado de MYPIMES en Colombia, mimeo CEDE.

Paredes, R., J. Ruiz-Tagle, y V. Nieto (2000): “Evaluación del Programa de Reinserción Laboral del Sence”, Documento del Ministerio del Trabajo, Santiago, Chile.

Segura, M., M. E. Muñoz, y K. Foster (1998): “Reconversión Laboral: Colombia”, en Programas de Adaptación Laboral en Latinoamérica: Cuatro experiencias de reconversión laboral, Banco Interamericano de Desarrollo.

Anexo 1

Acceso al crédito a través del sector financiero

La Superintendencia Bancaria tiene disponible una base de datos que da información acerca de la evolución del endeudamiento de las empresas de los sectores de industria, comercio y servicios a través del sector financiero para el período 1995-2002. Un resumen de esta información, discriminada por tamaño, se presenta en el Cuadro A1 y en la Cuadro A2. Cerca del 50% de las empresas endeudadas son pequeñas. Esta participación es estable a través de los años y relativamente más baja en el sector servicios y más alta en el sector industrial. En valor, sin embargo, la deuda de la pequeña empresa con el sector financiero no pasa de ser el 12% del endeudamiento empresarial total y esta participación es decreciente en los últimos años. Las empresas grandes recibieron en promedio el 76% de los recursos de crédito del período y su endeudamiento promedio es cerca de 25 veces más grande que la de las empresas pequeñas. La participación de la mediana empresa es del orden del 16% en número de empresas endeudadas y un poco menor cuando se mira el valor de la deuda. Finalmente, cerca del 20% de los establecimientos endeudados son microempresas. El valor de la deuda a la que acceden no es mayor al 4% del total para ningún año y muestra una tendencia a decrecer en el tiempo. Adicionalmente para los tres últimos años el porcentaje de deuda con calificación A es mayor para la microempresa que para firmas de mayor tamaño, lo cual indicaría que el sector financiero está dispuesto a asumir un mayor riesgo frente a los grandes. Esto es en particular cierto con respecto al endeudamiento del sector industrial.

Al analizar las fuentes de financiamiento se observa que la mayor parte del crédito empresarial es otorgado por bancos, y que su participación en el financiamiento es creciente durante el período 1995-2002 para las empresas de todos los tamaños. Las empresas medianas y grandes obtienen también recursos considerables a través de las corporaciones financieras. Las más pequeñas obtienen proporcionalmente más recursos de las compañías de financiamiento comercial. En 1998 y 1999 se observa una tendencia de todos los tipos de entidades financieras a colocar deuda con peores calificaciones de riesgo y a colocar proporcionalmente más recursos en empresas más grandes. Sólo las Corporaciones de Ahorro y Vivienda muestran una proporción

significativa de colocaciones con baja calificación durante los últimos tres años. Sin embargo la participación de sus colocaciones dentro del endeudamiento empresarial total es baja.

Los datos sugieren que las empresas pequeñas y las microempresas consiguen financiamiento a través del sector financiero cuando son de bajo riesgo. Es decir, cuando tienen una historia de relación con el sector financiero que pueda ser estudiada. Aún así, su participación dentro de los montos totales de crédito es baja. El número de empresas financiadas anualmente ha caído a lo largo del período 1995-2002 para todos los tamaños, pero de una forma preocupante en lo que se refiere a la micro y pequeña empresa (ver Cuadro A1), pasando de 1,937 en 1995 a 1,165 en 2002 y de 4,252 en 1995 a 2,632 en 2002 respectivamente. Esto parece indicar que de una manera creciente las empresas de menor tamaño están abocadas a buscar recursos por fuera del sector financiero. A estos recursos usualmente se tiene acceso sin los mismos requerimientos de colateral y papeleo, pagando tasas de interés mucho más altas.

Cuadro A1

Evolución del Endeudamiento Empresarial, por Usos

Año	No. de firmas endeudadas					Total Deuda (millones de pesos 1999)				Deuda Promedio (millones de pesos 1999)				Deuda Calificación A (%)			
	Servicios																
	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
1995	462	906	279	340	1.987	203.754	298.447	377.330	2.998.422	441	329	1.352	8.819	0,97	0,92	0,91	0,92
1996	442	988	280	347	2.057	209.040	397.869	472.029	3.456.951	473	403	1.686	9.962	0,95	0,87	0,91	0,89
1997	438	937	280	340	1.995	226.904	408.187	551.956	3.619.499	518	436	1.971	10.646	0,93	0,90	0,95	0,87
1998	380	846	258	328	1.812	193.878	356.376	432.679	3.430.114	510	421	1.677	10.458	0,77	0,86	0,85	0,80
1999	308	720	232	313	1.573	169.064	211.522	313.650	2.929.237	549	294	1.352	9.359	0,73	0,80	0,72	0,67
2000	253	649	224	293	1.419	144.326	160.872	293.087	2.835.134	570	248	1.308	9.676	0,92	0,76	0,73	0,58
2001	237	592	209	273	1.311	143.762	200.367	330.760	2.838.106	607	338	1.583	10.396	0,96	0,84	0,78	0,64
2002	267	562	202	262	1.293	145.660	254.720	327.771	2.884.128	546	453	1.623	11.008	0,92	0,90	0,81	0,73
	Comercio																
	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
1995	865	2.015	526	513	3.919	199.729	859.403	756.089	3.715.827	231	427	1.437	7.243	0,94	0,92	0,80	0,94
1996	881	2.118	543	525	4.067	218.332	962.384	794.942	4.544.138	248	454	1.464	8.656	0,87	0,89	0,78	0,94
1997	815	2.060	523	510	3.908	212.240	921.893	723.095	4.399.686	260	448	1.383	8.627	0,90	0,89	0,79	0,93
1998	751	1.840	504	490	3.585	162.828	685.198	633.629	4.078.168	217	372	1.257	8.323	0,76	0,78	0,72	0,88
1999	589	1.555	465	468	3.077	84.843	427.249	414.556	3.636.085	144	275	892	7.769	0,63	0,72	0,73	0,78
2000	495	1.345	433	458	2.731	71.485	401.472	372.485	3.548.534	144	298	860	7.748	0,73	0,80	0,79	0,76
2001	486	1.313	405	429	2.633	64.666	428.662	399.742	3.452.326	133	326	987	8.047	0,83	0,85	0,83	0,84
2002	493	1.256	384	410	2.543	72.526	467.833	464.673	3.478.558	147	372	1.210	8.484	0,87	0,87	0,83	0,88

Cuadro A1 (continuación)

Evolución del Endeudamiento Empresarial, por Usos

Año	No. de firmas endeudadas					Total Deuda (millones de pesos 1999)				Deuda Promedio (millones de pesos 1999)				Deuda Calificación A (%)				
	Servicios																	
	Industria																	
	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	
1995	610	1.331	435	308	2.684	89.313	372.223	495.286	2.145.000	146	280	1.139	6.964	0,96	0,91	0,93	0,94	
1996	656	1.407	471	317	2.851	133.215	420.580	559.767	2.471.134	203	299	1.188	7.795	0,88	0,86	0,87	0,89	
1997	613	1.366	469	313	2.761	140.139	403.082	479.261	2.469.561	229	295	1.022	7.890	0,92	0,86	0,87	0,88	
1998	569	1.232	434	305	2.540	107.126	314.769	381.964	2.249.596	188	255	880	7.376	0,83	0,76	0,77	0,78	
1999	429	1.013	395	286	2.123	73.690	230.895	280.005	1.815.160	172	228	709	6.347	0,86	0,71	0,75	0,68	
2000	369	879	361	261	1.870	81.140	204.711	264.404	1.937.060	220	233	732	7.422	0,87	0,79	0,74	0,65	
2001	359	824	330	256	1.769	90.903	202.081	247.488	1.638.944	253	245	750	6.402	0,90	0,85	0,83	0,65	
2002	405	814	308	242	1.769	90.691	215.237	277.713	1.418.850	224	264	902	5.863	0,92	0,87	0,86	0,74	
	Total																	
	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	
1995	1.937	4.252	1.240	1.161	8.590	492.797	1.530.072	1.628.704	8.859.249	254	360	1.313	7.631	0,95	0,92	0,87	0,93	
1996	1.979	4.513	1.294	1.189	8.975	560.586	1.780.834	1.826.738	10.472.223	283	395	1.412	8.808	0,90	0,88	0,84	0,91	
1997	1.866	4.363	1.272	1.163	8.664	579.282	1.733.163	1.754.312	10.488.745	310	397	1.379	9.019	0,92	0,89	0,86	0,90	
1998	1.700	3.918	1.196	1.123	7.937	463.832	1.356.343	1.448.273	9.757.878	273	346	1.211	8.689	0,78	0,80	0,77	0,83	
1999	1.326	3.288	1.092	1.067	6.773	327.597	869.666	1.008.211	8.380.482	247	264	923	7.854	0,73	0,74	0,73	0,72	
2000	1.117	2.873	1.018	1.012	6.020	296.951	767.056	929.976	8.320.728	266	267	914	8.222	0,86	0,79	0,76	0,67	
2001	1.082	2.729	944	958	5.713	299.331	831.110	977.991	7.929.375	277	305	1.036	8.277	0,91	0,84	0,81	0,73	
2002	1.165	2.632	894	914	5.605	308.877	937.790	1.070.157	7.781.535	265	356	1.197	8.514	0,91	0,88	0,83	0,80	

Fuente: Superintendencia Bancaria y cálculos de los autores.

Cuadro A2

Endeudamiento Empresarial, por fuentes

Año	Total Préstamos (millones de pesos 1999)				Total Entidad/Total Prestamos				Deuda Calificación A (%)				Deuda Calificación CDE (%)				
	Bancos																
	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	
1995	315.467	982.752	1.045.814	5.217.942	0,64	0,64	0,64	0,59	0,97	0,94	0,93	0,95	0,01	0,03	0,04	0,02	
1996	339.601	984.913	1.009.708	5.568.065	0,61	0,55	0,55	0,53	0,92	0,89	0,86	0,92	0,03	0,07	0,08	0,03	
1997	386.122	1.076.566	1.097.172	6.253.901	0,67	0,62	0,63	0,60	0,94	0,90	0,90	0,92	0,03	0,06	0,06	0,03	
1998	324.752	915.288	973.115	6.166.980	0,70	0,67	0,67	0,63	0,79	0,82	0,82	0,88	0,10	0,11	0,11	0,06	
1999	218.025	571.592	680.803	5.536.305	0,67	0,66	0,68	0,66	0,74	0,77	0,77	0,76	0,13	0,14	0,13	0,09	
2000	219.909	571.087	657.952	5.899.790	0,74	0,74	0,71	0,71	0,87	0,80	0,77	0,71	0,07	0,12	0,14	0,08	
2001	228.122	641.775	718.780	5.838.396	0,76	0,77	0,73	0,74	0,92	0,85	0,83	0,75	0,04	0,09	0,09	0,06	
2002	226.697	734.219	802.031	5.936.755	0,73	0,78	0,75	0,76	0,91	0,88	0,84	0,81	0,03	0,07	0,08	0,05	
	Corporaciones Financieras																
	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	
1995	62.857	217.162	396.350	3.288.873	0,13	0,14	0,24	0,37	0,92	0,84	0,69	0,91	0,02	0,06	0,22	0,03	
1996	55.630	186.715	376.452	3.259.614	0,10	0,10	0,21	0,31	0,87	0,81	0,72	0,90	0,03	0,09	0,17	0,04	
1997	48.153	146.830	314.459	2.960.654	0,08	0,08	0,18	0,28	0,92	0,87	0,72	0,86	0,05	0,08	0,16	0,04	
1998	33.070	76.236	204.872	2.552.153	0,07	0,06	0,14	0,26	0,74	0,73	0,59	0,74	0,14	0,16	0,28	0,11	
1999	33.046	57.164	142.119	2.076.872	0,10	0,07	0,14	0,25	0,83	0,65	0,65	0,59	0,14	0,17	0,25	0,18	
2000	31.819	49.873	126.231	1.896.481	0,11	0,07	0,14	0,23	0,97	0,71	0,68	0,54	0,02	0,13	0,18	0,09	
2001	31.221	51.234	115.831	1.575.413	0,10	0,06	0,12	0,20	0,98	0,78	0,68	0,63	0,02	0,12	0,12	0,08	
2002	44.136	57.007	110.186	1.370.396	0,14	0,06	0,10	0,18	0,99	0,91	0,74	0,73	0,00	0,06	0,09	0,08	
	Corporaciones de Ahorro y Vivienda																
	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	
1995	34.027	76.321	40.212	73.930	0,07	0,05	0,02	0,01	0,95	0,90	0,86	0,87	0,02	0,03	0,02	0,10	
1996	34.119	95.091	51.065	69.296	0,06	0,05	0,03	0,01	0,89	0,89	0,86	0,95	0,02	0,03	0,06	0,02	
1997	30.723	80.335	37.601	45.777	0,05	0,05	0,02	0,00	0,76	0,80	0,80	0,89	0,10	0,06	0,07	0,04	
1998	19.984	61.489	30.832	40.363	0,04	0,05	0,02	0,00	0,74	0,77	0,78	0,89	0,14	0,11	0,10	0,05	
1999	17.774	52.570	25.690	52.130	0,05	0,06	0,03	0,01	0,65	0,63	0,52	0,82	0,25	0,23	0,35	0,12	
2000	8.858	26.868	18.041	33.163	0,03	0,04	0,02	0,00	0,55	0,61	0,51	0,86	0,32	0,20	0,44	0,06	
2001	5.104	15.219	8.850	19.553	0,02	0,02	0,01	0,00	0,56	0,66	0,62	0,93	0,39	0,28	0,32	0,01	
2002	0	0	0	0													
	Compañías de Financiamiento Comercial																
	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	
1995	73.734	234.351	137.934	256.885	0,15	0,15	0,08	0,03	0,93	0,93	0,90	0,90	0,03	0,02	0,06	0,03	
1996	123.192	478.050	380.339	1.540.655	0,22	0,27	0,21	0,15	0,87	0,88	0,89	0,88	0,08	0,07	0,04	0,06	
1997	101.755	382.197	293.054	1.085.780	0,18	0,22	0,17	0,10	0,90	0,87	0,89	0,88	0,04	0,05	0,06	0,04	
1998	70.919	257.254	225.705	845.533	0,15	0,19	0,16	0,09	0,78	0,78	0,75	0,78	0,14	0,10	0,11	0,08	
1999	47.354	148.516	147.509	554.601	0,14	0,17	0,15	0,07	0,74	0,76	0,74	0,71	0,18	0,13	0,10	0,14	
2000	33.309	111.611	125.624	343.493	0,11	0,15	0,14	0,04	0,83	0,81	0,82	0,63	0,07	0,09	0,05	0,15	
2001	31.055	116.808	132.587	325.807	0,10	0,14	0,14	0,04	0,90	0,89	0,87	0,77	0,03	0,04	0,03	0,12	
2002	34.735	137.805	152.227	364.007	0,11	0,15	0,14	0,05	0,84	0,91	0,89	0,87	0,06	0,02	0,02	0,08	

Cuadro A2 (continuación)
Endeudamiento empresarial, por fuentes

Año	Total Préstamos (millones de pesos 1999)				Total Entidad/Total Prestamos				Deuda Calificación A (%)				Deuda Calificación CDE (%)			
	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes
Organismos Cooperativos de Grado Superior																
1995	2.259	976	40	3.892	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1996	1.303	217	416	80	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1997	1.687	700	183	961	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1998	1.371	595	68	327	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,63	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1999	504	430	0	190	0,00	0,00		0,00	0,08	0,47		1,00	0,86	0,06		0,00
2000	62	222	0	86	0,00	0,00		0,00	0,00	0,70		1,00	0,61	0,11		0,00
2001	61	123	0	0	0,00	0,00			0,42	0,53			0,58	0,18		
2002	48	97	48	0	0,00	0,00	0,00		0,32	0,00	1,00		0,68	0,49	0,00	
Banco Central Hipotecario																
1995	4.515	18.863	8.610	16.170	0,01	0,01	0,01	0,00	0,84	0,85	0,73	0,69	0,02	0,05	0,14	0,16
1996	6.809	35.770	8.908	34.522	0,01	0,02	0,00	0,00	0,89	0,94	0,74	0,66	0,03	0,03	0,10	0,33
1997	10.871	46.626	11.924	32.548	0,02	0,03	0,01	0,00	0,82	0,86	0,77	0,88	0,11	0,02	0,09	0,08
1998	12.997	40.977	12.697	43.164	0,03	0,03	0,01	0,00	0,67	0,61	0,38	0,38	0,18	0,21	0,33	0,62
1999	8.390	33.421	10.266	17.247	0,03	0,04	0,01	0,00	0,27	0,41	0,12	0,04	0,64	0,42	0,50	0,44
2000	0	0	0	0												
2001	0	0	0	0												
2002	0	0	0	0												
Instituciones Oficiales Especiales																
1995	0	72	0	1.864		0,00		0,00		1,00		1,00		0,00		0,00
1996	0	379	32	95		0,00	0,00	0,00		0,06	0,00	1,00		0,00	1,00	0,00
1997	0	0	26	109.249			0,00	0,01			0,00	1,00			1,00	0,00
1998	761	4.583	1.046	109.362	0,00	0,00	0,00	0,01	0,81	0,96	0,91	1,00	0,00	0,01	0,09	0,00
1999	2.510	6.015	1.877	143.145	0,01	0,01	0,00	0,02	0,70	0,59	0,19	0,80	0,26	0,37	0,61	0,12
2000	3.005	7.418	2.175	147.715	0,01	0,01	0,00	0,02	0,01	0,40	0,30	0,78	0,99	0,58	0,49	0,14
2001	3.768	6.000	1.960	170.284	0,01	0,01	0,00	0,02	0,27	0,35	0,56	0,80	0,72	0,61	0,42	0,13
2002	3.261	8.663	5.665	110.377	0,01	0,01	0,01	0,01	0,04	0,06	0,10	0,69	0,94	0,93	0,84	0,23
TOTAL																
1995	492.859	1.530.496	1.628.960	8.859.557					0,95	0,92	0,87	0,93	0,02	0,04	0,09	0,03
1996	560.656	1.781.135	1.826.920	10.472.328					0,90	0,88	0,84	0,91	0,04	0,07	0,09	0,04
1997	579.310	1.733.253	1.754.419	10.488.870					0,92	0,89	0,86	0,90	0,04	0,06	0,08	0,04
1998	463.855	1.356.422	1.448.334	9.757.882					0,78	0,80	0,77	0,83	0,11	0,11	0,14	0,08
1999	327.603	869.708	1.008.264	8.380.490					0,73	0,74	0,73	0,72	0,16	0,16	0,15	0,11
2000	296.961	767.078	930.023	8.320.727					0,86	0,79	0,76	0,67	0,08	0,12	0,14	0,09
2001	299.331	831.159	978.008	7.929.454					0,91	0,85	0,81	0,73	0,06	0,09	0,09	0,07
2002	308.877	937.790	1.070.157	7.781.535					0,91	0,88	0,83	0,80	0,04	0,07	0,07	0,06

Capítulo 6: Estrategia de divulgación

I. Introducción

En esta sección se presentan los lineamientos generales de la estrategia de divulgación de los resultados del proyecto. Estos lineamientos son propuestos por Fedesarrollo, pero además tienen en cuenta las conversaciones sobre el tema sostenidas por el equipo de la institución y los funcionarios de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB).

II. Talleres sectoriales

La realización de los talleres sectoriales cumplió dos propósitos: por un lado, difundir los resultados generales y sectoriales del estudio entre un grupo distinguido de empresarios de cada uno de los sectores seleccionados; de otro lado, generar un debate con esos empresarios sobre las oportunidades y las amenazas que su sector enfrenta en el marco del TLC con Estados Unidos. Las principales conclusiones de ese debate se han incorporado al documento final del trabajo, de manera que complementen los resultados sectoriales del análisis y las recomendaciones del estudio.

Se seleccionaron ocho sectores para la realización de los talleres:

- Textiles y confecciones
- Calzado y manufacturas de cuero
- Productos de la metalurgia y metalmecánicos
- Industrias gráficas
- Productos hortofrutícolas
- Productos lácteos
- Químicos y petroquímica
- Servicios de salud

Cada taller tuvo una duración aproximada de tres horas y contó con un grupo numeroso de empresarios. Los principales aspectos tratados durante los mismos se expusieron en el Capítulo 3 de este informe final.

III. Realización de un video

Se propone la realización de un video de una duración aproximada de 45 minutos para distribuir a un conjunto amplio de empresarios. Adicionalmente se debería explorar la posibilidad de emitir el video por un canal local, como el Canal Capital.

El video tendría un enfoque esencialmente didáctico y debería alcanzar los siguientes objetivos:

- Explicar en qué consiste un tratado de libre comercio
- Explicar los alcances del TLC entre Colombia y Estados Unidos
- Presentar los resultados generales del estudio de Fedesarrollo
- Presentar los resultados sectoriales del estudio de Fedesarrollo
- Exponer las principales conclusiones de los talleres sectoriales
- Presentar los mecanismos de información que ofrece la Cámara de Comercio a los empresarios de la región para profundizar en la información sobre el TLC
- Presentar un menú detallado de los mecanismos de que ofrece la Cámara de Comercio a los empresarios de la región para mejorar sus condiciones de competitividad frente al TLC

El video tendría una sección general común a todos los sectores, y otra sección específica con la información de cada sector. De esa manera, el video tendría ocho versiones distintas, correspondientes a los ocho sectores para los que se realizarán talleres. Se propone aprovechar el material grabado en los talleres sectoriales para la edición final del video. Adicionalmente, se deben grabar algunas secciones adicionales en estudio.

La contratación y los costos de realización del video correrían por cuenta de la Cámara de Comercio. Fedesarrollo sugeriría un equipo para la realización del video, que sería evaluado por los funcionarios de la Cámara. Los investigadores de Fedesarrollo participarían en la elaboración del guión del video y proporcionarían apoyo al equipo de realización para garantizar la calidad didáctica del video y el rigor analítico del mismo.

IV. Edición de un libro

Aunque esta iniciativa no ha sido discutida aún con los funcionarios de la Cámara, se propone la edición de un libro de fácil consulta con los principales resultados del estudio. Para tal fin se debería hacer una edición del trabajo final, que garantice un tratamiento ágil y didáctico de los temas. Los costos de publicación del libro correrían por cuenta de la Cámara, aunque el equipo de Fedesarrollo se encargaría de la edición del texto, con un costo adicional al previsto en el contrato correspondiente al estudio. El libro sería una publicación conjunta de Fedesarrollo y la Cámara de Comercio de Bogotá. Este es un paso indispensable para asegurar una rápida difusión de los resultados del trabajo más completo sobre la estructura económica de la ciudad-región.

V. Información en internet

Se propone el diseño de una página en los sitios de internet de Fedesarrollo y la Cámara de Comercio, dedicada a difundir los resultados del estudio. Además de la inclusión del estudio en formato PDF, esa página permitiría el acceso del usuario a los distintos resultados cuantitativos del estudio, así como a las conclusiones de los talleres sectoriales. Adicionalmente, el usuario debería poder acceder a través de esa página a vínculos a los servicios informativos y logísticos que ofrece la Cámara para mejorar la competitividad empresarial en el marco del TLC. El montaje de esta página en internet correría por cuenta de la Cámara de Comercio, pero debe estar disponible para su consulta a través de la página de Fedesarrollo.

* * *